

II SA/Łd 218/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-05-14
Data wpływu	2013-03-04
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi
Sędziowie	Anna Stępień /sprawozdawca/ Jolanta Rosińska Renata Kubot-Szustowska /przewodniczący/
Symbol z opisem	6135 Odpady 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze
Hasła tematyczne	Prawo miejscowe
Skarżony organ	Wojewoda
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony akt
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 86, art. 91 ust. 1 i 4, art. 98 ust. 1, 3, 4, , art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn. Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 6l, art. 6i, 6j ust. 1 pkt 1-3, 6k ust. 1; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 148, art. 152, art. 200, art. 205 par. 2; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.

Sentencja

Dnia 14 maja 2013 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział II w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Renata Kubot – Szustowska Sędziowie Sędzia NSA Anna Stępień (spr.) Sędzia WSA Jolanta Rosińska Protokolant Specjalista Lidia Porczyńska po rozpoznaniu w dniu 14 maja 2013 roku na rozprawie sprawy ze skargi Rady Gminy Moszczenica na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 17 stycznia 2013 roku nr PNK.I-4131.27.2013 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi 1. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze; 2. stwierdza, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku; 3. zasądza od Wojewody Łódzkiego na rzecz Rady Gminy Moszczenica kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. LS

Uzasadnienie

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 17 stycznia 2013 r. znak PNK.I.4131.27.2013 Wojewoda Łódzki na podstawie art. 86 oraz art. 91 ust. 1 ustawy

z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdził nieważność uchwały Nr XXIX/261/12 Rady Gminy Moszczenica

z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Uzasadniając rozstrzygnięcie organ wskazał, że w dniu 13 grudnia 2012 r. Rada Gminy Moszczenica podjęła wyżej wskazaną uchwałę, którą doręczono organowi nadzoru

w dniu 21 grudnia 2012 r. Rzeczona uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6l ustawy

z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.

z 2012 r., poz. 391) – przywoływanej dalej w skrócie jako "ustawa", jako akt prawa miejscowego. W § 1 uchwały Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości położonych na

terenie gminy, do wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za jeden miesiąc, w terminie do dnia 15-go każdego miesiąca, z możliwością zapłaty

z góry za kolejne miesiące danego roku.

Według organu nadzoru § 1 kontrolowanej uchwały jest niezgodny z art. 6i pkt 1 i 2 ustawy, który ustanawia obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za każdy miesiąc, a więc po upływie miesięcznego okresu zamieszkiwania na nieruchomości przez mieszkańca lub też powstania odpadów na nieruchomości niezamieszkałej. Wobec tego Rada nie może ustalić terminów uiszczania tych opłat "z góry", tj. przed upływem miesiąca, za który opłata winna być poniesiona. Stosownie do art. 6i ustawy obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje:

1) w przypadku nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec,

2) w przypadku nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne.

W ocenie organu nadzoru zarówno stwierdzenie dotyczące zamieszkiwania mieszkańca, jak też stwierdzenie faktu powstania odpadów na nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy jest możliwe dopiero po upływie miesiąca. Ponadto opłata ta, zgodnie z art. 6j ust. 1 ustawy, stanowi iloczyn stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 ustawy oraz m.in. liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość (pkt 1) lub zużytej wody z danej nieruchomości (pkt 2) - czego nie można stwierdzić "z góry" lub w trakcie biegu danego miesiąca. Zasadny jest zatem wniosek, że ustawodawca nie upoważnił gminy do pobierania tej opłaty "z góry", tj. zaliczkowo.

Co istotne, rzeczona opłata nie została też nazwana daniną publiczną, lecz zależy od konkretnych faktów, które są podstawą jej obliczenia i pobrania. Nie ma więc podstaw prawnych do ustalenia terminu jej zapłaty przed upływem okresu, za który jest obliczona.

Uchwała podjęta na podstawie art. 6l ustawy musi normować jednocześnie trzy kwestie: termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; ponadto powinna uwzględniać warunki miejscowe. Brak unormowania jednej z ww. kwestii oznacza istotną niezgodność z prawem całej uchwały.

W przypadku istotnego naruszenia prawa organ nadzoru zobowiązany jest - zgodnie

z dyspozycją wynikającą z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - orzec

o nieważności uchwały w całości lub w części.

Podsumowując, Wojewoda stwierdził, że uchwała Nr XXIX/261/12 w sposób istotny narusza przepis art. 6l w zw. z art. 6i i art. 6j ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w związku

z czym zasadne było stwierdzenie nieważności tej uchwały.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi Rada Gminy Moszczenica, reprezentowana przez pełnomocnika będącego adwokatem, wniosła

o uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody oraz obciążenie organu nadzoru kosztami postępowania, zarzucając obrazę art. 6i ustawy o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach mającą wpływ na treść skarżonego rozstrzygnięcia poprzez błędną subsumcję wobec zapisu § 1 uchwały.

W opinii strony skarżącej w kwestionowanej przez organ nadzoru uchwale nie wprowadzono co do zasady obowiązku dokonywania opłaty "z góry", natomiast obowiązek dokonania opłaty "w trakcie" miesiąca nie przekracza dyspozycji przepisu art. 6i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dla powstania obowiązku ponoszenia opłaty ustanowionego tym przepisem wystarczy zatem np. zamieszkiwanie na terenie nieruchomości tylko przez kilka dni z całego miesiąca. Przepis ustawy nie wprowadza możliwości proporcjonalnego podziału opłaty ze względu na ilość "zamieszkiwanych" dni w miesiącu. Uchwałodawca przyjął, iż dniem stwierdzenia obowiązku dokonania opłaty będzie każdorazowo 15 dzień danego miesiąca, co

w żadnej mierze nie rodzi negatywnych skutków dla obowiązwanego do zapłaty.

Przed wszystkim jednak, zdaniem skarżącego, całkowicie nieuprawnione i powodujące nadmierną uciążliwość dla mieszkańców, jest przyjęcie, że dodanie do istniejącego obowiązku miesięcznego regulowania opłaty, możliwości dokonania opłaty jednokrotnie za kolejne miesiące danego roku naruszałoby przytoczony przepis ustawy. Jest to jedynie wprowadzenie możliwości udogodniającej dokonywanie tych opłat (podobnie jak ma to miejsce obecnie w przypadku opłat regulowanych na podstawie umów cywilno-prawnych). Jeżeli mieszkańcy Gminy zobowiązani do dokonania opłaty wygodniej jest płacić co miesiąc (ze względu na wysokość posiadanych zasobów finansowych) nie ma on tej możliwości wyłączonej. Natomiast jeżeli zobowiązani do dokonania opłaty wygodniej jest dokonać jej jednorazowo, to wprowadzenie takiej możliwości (a nie przymusu) nie łamie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

w tym w szczególności przepisu art. 6i ustawy.

Odpowiadając na skargę Wojewoda Łódzki wniósł o jej oddalenie i zasądzenie na rzecz Wojewody kosztów postępowania z wyodrębnieniem kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, powtarzając argumenty podniesione

w motywach rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dzu. U. z 2012r., poz. 270 ze

zm.), powoływanej dalej jako p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.

Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg m.in. na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.).

Zgodnie natomiast z uregulowaniem zawartym w art. 148 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę

jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt, a w razie nieuwzględnienia skargi – oddala ją (art. 151 p.p.s.a.).

Przedmiotem niniejszej sprawy jest kontrola rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Łódzkiego z dnia 17 stycznia 2013r., którym stwierdzono nieważność uchwały nr XXIX/261/12 Rady Gminy Moszczenica z dnia 13 grudnia 2012r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zostało ono podjęte na podstawie art. 86 i 91 ustawy z dnia 8 marca 1990r.

o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2001r. nr 142, poz. 1591 ze zm.). Zgodnie z art. 86 tej ustawy organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa.

W myśl art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia

w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenia wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 tej ustawy).

Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy (...) podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie lub kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze (art. 98 ust. 1 i 3 ustawy

o samorządzie gminnym). Do postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji

w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 98 ust. 4 w/w ustawy).

Wskazany wyżej tryb zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Łódzkiego został w niniejszej sprawie zachowany.

Przechodząc do analizy przytoczonego wcześniej art. 91 ust. 1 i 4 ustawy

o samorządzie gminnym należy stwierdzić, iż redakcja przepisu w sposób niewątpliwy wskazuje na to, że o nieważności uchwały lub zarządzenia organ nadzoru może orzec jedynie w przypadku istotnego naruszenia prawa. Do tego typu naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu. Obowiązkiem organu nadzoru kontrolującego prawidłowość podjęcia uchwały jest wykazanie, że jej treść lub tryb podjęcia tej uchwały rzeczywiście istotnie narusza prawo, a ewentualne naruszenie miało znaczący wpływ na treść podjętej uchwały (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2010r., sygn. I OSK 754/10 – LEX nr 737507 i wyroki WSA: z dnia 11 września 2012r. sygn. I SA/Łd 861/12 – OwSS 2013/1/87/87-92 i z dnia 4 listopada 2011r. sygn. I SA/Kr 1336/11 – LEX nr 1150177).

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Moszczenica z dnia 13 grudnia 2012r.

w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. nr 142

z 2001r., poz. 1591 ze zm.) oraz art. 6l ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2012r., poz. 391).

Z § 1 tejsze uchwały wynika, iż właściciele nieruchomości położonych na terenie Gminy Moszczenica zobowiązani są wносить opłatę za gospodarowania odpadami komunalnymi w wysokości za jeden miesiąc kalendarzowy w terminie do dnia 15-go każdego miesiąca, z możliwością zapłaty z góry za kolejne miesiące danego roku (...).

Organ nadzoru, stwierdzając nieważność uchwały, zakwestionował sposób uiszczania tych opłat poprzez ustalenie terminu do 15-go każdego miesiąca, z możliwością zapłaty z góry za kolejne miesiące, a więc zaliczkowo, i niejako "z góry", do czego gmina nie jest uprawniona i co pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 6i, 6j, 6k 6l ustawy

z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U.

z 2012r., poz. 391), jak i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż organ wykroczył poza upoważnienie ustawowe.

Sąd, rozpatrując przedmiotową skargę, nie podziela stanowiska Wojewody Łódzkiego, że uchwałą Rady Gminy Moszczenica dopuszczono się istotnego naruszenia przepisów prawa pozwalającego na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego jej nieważność.

Zgodnie z art. 6l wskazanej ustawy z 13 września 1996r. rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę warunki miejscowe. Regulacja zawarta w art. 6i ustawy określa, iż obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec lub za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne i nie wskazuje ona na brak możliwości dokonania tej opłaty do 15-go każdego miesiąca, a także - w ocenie Sądu - nie rodzi to negatywnych skutków dla zobowiązanych do zapłaty. Natomiast stworzenie możliwości, a nie obowiązku, dokonania opłaty z góry za kolejne miesiące danego roku może być wręcz udogodnieniem dla części mieszkańców gminy.

Należy ponadto zwrócić uwagę na to, że w myśl art. 6j ust. 1 pkt 1-3 ustawy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn: liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, albo ilości zużytej wody z danej nieruchomości, albo powierzchni lokalu mieszkalnego oraz stawki opłaty na podstawie art. 6k ust. 1.

Rada gminy może ponadto uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego (art. 6j ust. 2).

Stosownie do treści art. 6k ustawy rada gminy, w drodze uchwały, dokona wyboru jednej z określonych w art. 6j ust. 1 i 2 metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustali stawkę takiej opłaty.

Wracając na grunt treści zaskarżonej uchwały należy zwrócić uwagę, iż dotyczy ona jedynie

terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty, natomiast nie reguluje metody ustalenia opłaty oraz stawki, który może być dokonany np. na podstawie liczby mieszkańców, czy powierzchni lokalu mieszkalnego, co automatycznie pozwala na ustalenie terminu płatności do 15-go każdego miesiąca.

W tej sytuacji nie można podzielić stanowiska Wojewody, że Rada Gminy Moszczenica, podejmując uchwałę z dnia 13 grudnia 2012r., dopuściła się istotnego naruszenia prawa pozwalającego na stwierdzenie jej nieważności.

Reasumując, Sąd uchylił zaskarżony akt nadzoru na podstawie art. 148 p.p.s.a.

Rozstrzygnięcie w punkcie drugim sentencji wyroku zostało podjęte w myśl art. 152 p.p.s.a.

W przedmiocie kosztów zastępstwa procesowego orzeczono zgodnie z art. 200 i 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 18 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości

z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu

(Dz.U. nr 163 z 2002r., poz.1348 ze zm.).

a.tp.