

I SA/Gd 1411/15 - Wyrok

Data orzeczenia	2016-03-01
Data wpływu	2015-09-22
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
Sędziowie	Alicja Stępień /przewodniczący sprawozdawca/ Ewa Kwarciańska Marek Kraus
Symbol z opisem	6116 Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Gospodarka komunalna
Skarżony organ	Inne
Treść wyniku	Oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2013 nr 0 poz 1399; art.6 j ust.3c; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Alicja Stępień (spr.), Sędziowie Sędzia WSA Marek Kraus, Sędzia NSA Ewa Kwarciańska, Protokolant Starszy Sekretarz Sądowy Dorota Pellowska, po rozpoznaniu w Wydziale I na rozprawie w dniu 1 marca 2016 r. sprawy ze skargi B. G. na uchwałę Związku Gminy W. w Starogardzie [...] z dnia 26 marca 2015 r., nr [...] w przedmiocie ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oddala skargę.

Uzasadnienie

Skarżąca B.G. wezwała na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594) Związek Gmin do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie uchwały nr "A" Zgromadzenia Związku Gmin z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej jedynie przez część roku na cele rekreacyjno-wypoczynkowe oraz uchylenia uchwały Nr "B" Zgromadzenia Związku Gmin z dnia 26 marca 2015 r. zmieniającej uchwałą w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zgromadzenie Związku Gmin uchwałą nr "C" w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia prawa uznało, że podjęte wyżej określone uchwały nie naruszają prawa, zatem wezwanie skarżącej do usunięcia naruszenia prawa jest niezasadne.

Po otrzymaniu przez skarżącą odpowiedzi na powyższe wezwanie skarżąca złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę za pośrednictwem Związku Gmin na uchwałę nr "A" r.

Skarga została oparta na zarzutach:

- naruszenia prawa materialnego, tj. art. 6j ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2013 poz. 1399);
- naruszenia art. 2 i 32 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu skargi wskazano, iż Zgromadzenie Związku Gmin ustalając ryczałtową stawkę w wysokości 260 zł za rok, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny oraz w wysokości 600 zł za rok, jeżeli odpady nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny, naruszyło przepis art. 6j ust. 3c ustawy z 13 września 1996 r., ponieważ nie udowodniło, iż

kwoty te powstały z iloczynu średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomościach wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności. Wskazano, że nie jest możliwe, aby średnia odpadów z nieruchomości wykorzystywanych jedynie przez część roku była równa lub wyższa od ilości odpadów powstałych na nieruchomościach, na których mieszkańcy zamieszkują cały rok. Strona dostrzegła w tym naruszenie konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości, o których mowa w Konstytucji RP.

W odpowiedzi na skargę wniesiono o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), dalej p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, a kontrola ta obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Stosownie zaś do treści art. 53 § 1 i 2 tej ustawy skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie, a w przypadkach, o których mowa w art. 52 § 3 i 4, skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1515), każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa - zaskarżyć uchwałę do sądu. Z przepisów powyższych wynika, że warunkiem formalnym skutecznego zaskarżenia uchwały rady gminy jest wykazanie, że: 1) zaskarżona uchwała jest uchwałą z zakresu administracji publicznej, 2) wcześniej bezskutecznie wezwano gminę do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, 3) zachowany został termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

W niniejszej sprawie wymogi powyższe zostały spełnione. Zaskarżona uchwała jest uchwałą z zakresu administracji publicznej. Stosownie do treści art. 1, art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 6c ust. 1 i art. 6h wyżej wskazanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do obowiązkowych zadań własnych gmin należy utrzymanie czystości i porządku w gminach, a wykonując to zadanie gminy obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, co polega m.in. na zorganizowaniu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, zaś właściciele nieruchomości zobowiązani są ponosić na rzecz gminy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Skarżąca dopełniła wymogu bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Skarga została wniesiona z zachowaniem trybu określonego w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz w terminie określonym w art. 53 § 2 p.p.s.a..

Warunkiem merytorycznego rozpoznania sprawy jest także stwierdzenie, że zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżącej. Skarżąca, powinna zatem wykazać, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a własną, indywidualną i prawnie

gwarantowaną sytuacją (nie zaś tylko sytuacją faktyczną). Taki związek powinien istnieć w chwili wejścia w życie zaskarżanej uchwały i powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącej konkretnych, mających oparcie w przepisach prawa materialnego uprawnień.

W rozpatrywanej sprawie skarżąca wykazała istnienie takiego związku. Zaskarżona uchwała dotyczy ustalenia stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane w celach rekreacyjno-wypoczynkowych. Skarżąca jest zatem adresatem praw i obowiązków wymienionych w rozdziale 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a więc jest zobowiązana w 2015 r. płacić ryczałtową opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, według przepisów zawartych w zaskarżonej uchwale. Posiada on zatem interes prawny w zaskarżeniu uchwały.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały należy stwierdzić, że skarżąca dostrzega niezgodność przedmiotowej uchwały, z powodu wadliwego wyliczenia opłaty ryczałtowej, co powoduje, że właściciele nieruchomości letniskowych są obciążeni opłatą proporcjonalnie równą lub wyższą, niż właściciele nieruchomości zamieszkiwanych na stałe.

Odnosząc się do tego aspektu sprawy należy zauważyć, że na skutek nowelizacji ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dokonanej ustawą nowelizacyjną z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 87) w art. 6j wprowadzone zostały ust. 3b i 3c. Przepisy te przewidują, że dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub dla innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Ryczałtowa stawka opłaty jest ustalana jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na takich nieruchomościach, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 tej ustawy (chodzi o ustaloną przez radę gminy stawkę za pojemnik o określonej pojemności).

Nowelizując ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca wprowadził zatem roczną, ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami dla nieruchomości letniskowych wykorzystywanych sezonowo. Opłata ta płatna jest raz w roku ryczałtem. Nie zależy od rzeczywistej ilości odpadów gromadzonych na danej nieruchomości, jest bowiem obliczana w stosunku do średniej ilości odpadów powstających na takich nieruchomościach.

W ocenie Sądu nie sposób uznać, że stawka opłaty ryczałtowej została, jak zarzuca skarżąca, zawyżona. Stawka opłaty ryczałtowej określona zaskarżoną uchwałą jest bowiem ustalana po pierwsze za cały rok, a po drugie od domku letniskowego lub innej nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowej. Jej wysokość nie zależy ani od ilości osób przebywających w różnym czasie na takiej nieruchomości, ani od czasu tego przebywania. Jest ona uśredniona dla wszystkich nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych na terenie gminy. Nie można jej zatem porównywać z opłatami ustalonymi dla nieruchomości zamieszkiwanych stałe, bowiem wielkość tych opłat uzależniona jest z reguły od określonych czynników (ilość osób, ilość zużytej wody, powierzchnia lokalu). Ustalając stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi rada gminy zgodnie z art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach bierze pod uwagę między innymi koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a więc np. koszty transportu odpadów z różnych nieruchomości. Załączona do akt kalkulacja kosztów związanych z zagospodarowaniem odpadów

komunalnych dla domków letniskowych oparta jest na założeniu, że w przeciągu roku sprzed domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych jedynie sezonowo odbieranych jest średnio 20 pojemników. Należy przez to rozumieć, że chodzi o wyliczoną średnią ilość odbieranych pojemników z każdej rekreacyjnej nieruchomości. Kalkulacja opłaty wskazuje zaś na to, że brano pod uwagę pojemnik o pojemności 120 litrów. W pisemnej kalkulacji wskazano, że ta średnia ilość pojemników wynika z ustaleń korzystnych dla właścicieli nieruchomości i w wartościach niższych od faktycznej ilości pojemników (28 i 23 sztuki - k. 72) odbieranych w 2014 r., z 4.790 domków letniskowych.

Z tego względu nie można zarzucić, że podejmując zaskarżoną uchwałę naruszono prawo w ogóle, jak i w rozumieniu skargi.

Zawarte w uzasadnieniu skargi wątpliwości co do prawidłowości ustalania wysokości ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami na nieruchomościach wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe na obszarze działania całego Związku Gmin należy rozpatrywać w kontekście brzmienia art. 6j ust. 3c - "Ryczałtowa stawka opłaty jest ustalana jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach, o których mowa w ust. 3b, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2".

Z przywołanego przepisu wynika, że należy ustalić średnią ilość odpadów powstających na nieruchomościach wykorzystywanych jedynie przez część roku na cele rekreacyjno-wypoczynkowe na obszarze całej gminy. Zgodnie z art. 3 ust. 2a ustawy - w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy, określone prawa i obowiązki organów gminy wykonują właściwe organy tego związku, co oznacza, że związek międzygminny w przypadku powierzenia mu zadań gmin staje się substytutem gminy. Wynika z tego, że wymienioną wcześniej średnią ilość odpadów należy ustalić dla całego Związku Gmin, a nie dla poszczególnych gmin Związku.

Należy zwrócić także uwagę na fakt, że poza przywołanym przepisem ustawodawca nie przekazuje żadnych dodatkowych wskazówek dotyczących sposobu ustalenia średniej ilości odpadów powstających na wymienionych nieruchomościach. Ustawodawca nie wskazuje, że powinna być ona ustalona w oparciu o dane rzeczywiste wykazane w poprzednio złożonych deklaracjach. Nie wskazuje też, że winna być ustalona w oparciu o przewidywane szacunki wprowadzenia nowego rozwiązania w związku z wprowadzeniem systemu ryczałtowego. Ustawodawca nie przekazując żadnych wskazówek, nie dokonując precyzyjniejszych uregulowań, pozostawił tym samym swobodę wyboru organowi stanowiącemu gminy.

Wskazując na powyższe - zdaniem Sądu - nie można zgodzić się z zarzutem o naruszeniu przez Zgromadzenie Związku Gmin naruszenia przepisu art. 6j ust. 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak również zarzutem zawartym w uzasadnieniu skargi, że Zgromadzenie Związku Gmin nie dokonało rzetelnej analizy w zakresie ustalenia szczegółowej ilości odpadów na działkach letniskowych i rekreacyjnych.

Nie można również uznać za zasadny zarzut naruszenia przepisów Konstytucji RP tj. konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady równości wobec prawa.

Zastosowanie określonej stawki opłat za gospodarowanie odpadami, jak wynika z akt sprawy nie jest dowolne, lecz jest realizacją przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wskazując na powyższe Sąd uznał, że uchwała jest zgodna z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

W tej sytuacji orzeczono o oddaleniu skargi jako niezasadnej (art. 151 p.p.s.a.).