

Sygn. akt III SA/Wa 3873/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 kwietnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Barbara Kołodziejczak-Osetek (sprawozdawca)
Sędziowie	sędzia WSA Elżbieta Olechniewicz sędzia WSA Dariusz Zalewski
Protokolant	referent Piotr Niewiński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2017 r.
sprawy ze skargi **Polskiego Związku Działkowców w Warszawie**
na uchwałę **Rady Gminy Siedlce**
z dnia **25 maja 2016 r. nr XXIII/186/2016**
w przedmiocie **ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami
komunalnymi**

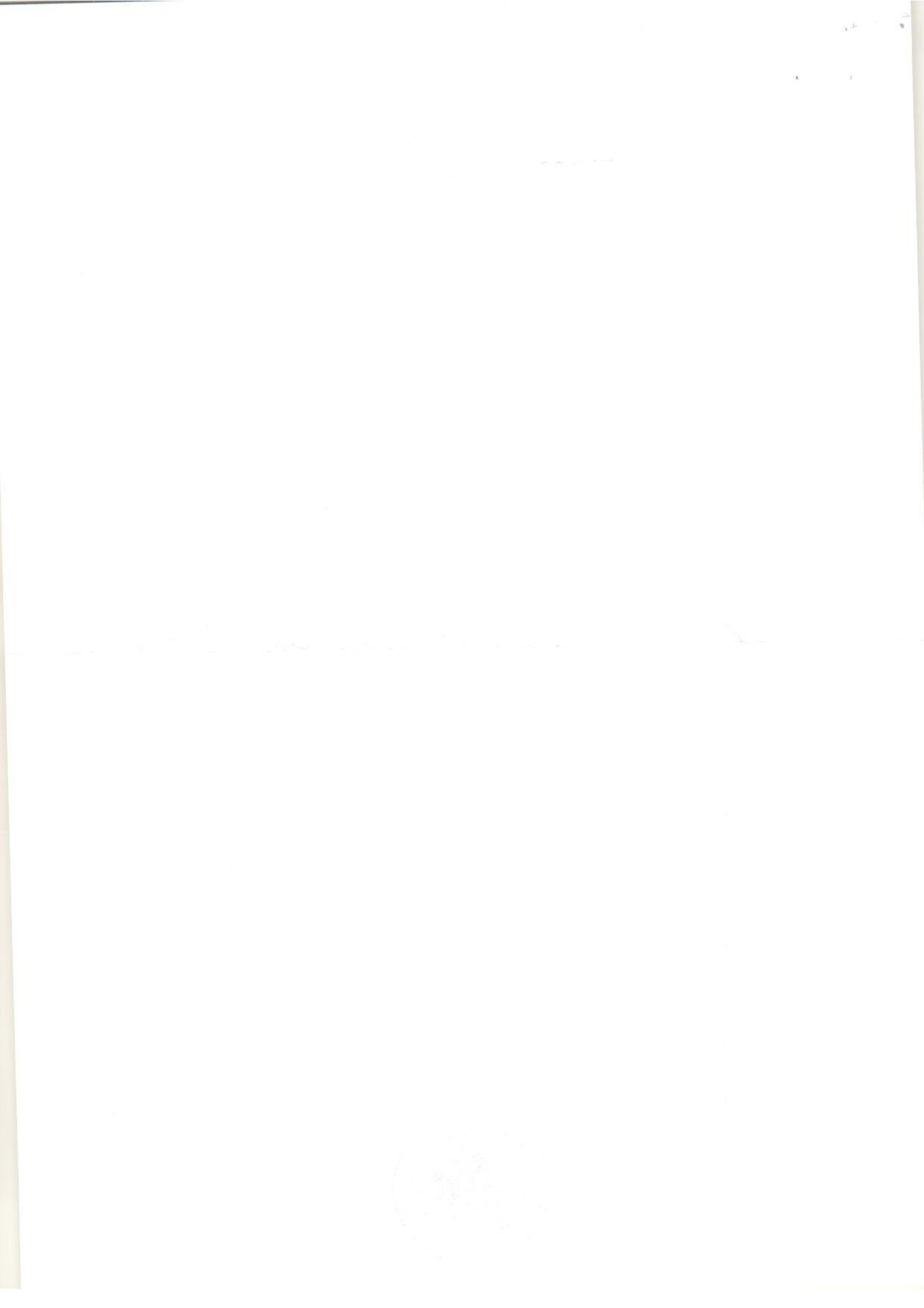
1. **stwierdza nieważność § 1 i 2 zaskarżonej uchwały,**
2. **w pozostałej części oddala skargę,**
3. **stwierdza że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt 1 nie podlega
wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku,**
4. **zasądza od Rady Gminy Siedlce na rzecz Polskiego Związku Działkowców
w Warszawie kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych
tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Piotr Niewiński

referent



UZASADNIENIE

Zaskarżoną do Sądu uchwałą z dnia 25 maja 2016 r. Nr XXIII/186/2016 Rada Gminy Siedlce ustaliła ryczałtowa stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Podstawą prawną podjętej uchwały był art. 6j ust.3b, ust. 3c ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 poz. 250, dalej jako „u.c.p.g.” lub „ustawa”) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U.z 2016 poz. 446). Z podjętej uchwały wynika, że:

§ 1. 1. Ustala się ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno- wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny - w wysokości 60 zł rocznie od jednego domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

2. Ustala się ryczałtową wyższą stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku jeżeli odpady nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny - w wysokości 120 zł rocznie od jednego domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

§ 2. Stawka ryczałtowa została ustalona jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach, o których mowa w §1, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbę pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowane opadami komunalnymi, o której mowa w art.6k ust.1 pkt.2 , wyliczna w następujący sposób:

-w przypadku zbierania i odbierania odpadów w sposób selektywny opłata za jeden pojemnik 120 l/m-c wynosi 15 zł;

- średnia ilość pojemników w ciągu roku wynosi 4 szt.

Wobec powyższego w skali roku 4 pojemniki 1201 x 15 zł = 60 zł

- w przypadku zbierania i odbierania odpadów w sposób nieselektywny opłata za jeden pojemnik 1201/m-c wynosi 30 zł;

- średnia ilość pojemników w ciągu roku wynosi 4 szt.

Wobec powyższego w skali roku 4 pojemniki 1201 x 30 zł = 120 zł.

Związek, pismem z 20 września 2016 złożył wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Polski Związek Działkowców Stowarzyszenie Ogrodowe w Warszawie Okręg Mazowiecki w Warszawie (dalej jako „Związek”), po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa z 20 września 2016 r., pismem z 15 listopada 2016 r., złożył skargę do Sądu „na uchwałę Rady Gminy Siedlce nr XXIII/186/2016 z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (Dz.U. Woj. Maz. z 2016 r. poz. 6025)”. Związek zakwestionował tą uchwałę w całości, zarzucając jej naruszenie art. 6j ust. 3c w zw. z ust. 3b oraz naruszenie art. 6k ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez ich niezastosowanie tj. brak uwzględnienia przy podejmowaniu ww. uchwały kryteriów (danych), których uwzględnienia wymaga treść ww. przepisów, a co za tym idzie naruszenie interesu prawnego Polskiego Związku Działkowców w wyniku nałożenia m.in. na Polski Związek Działkowców, obowiązków wnoszenia ryczałtowych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości nie mającej odpowiedniego oparcia w przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Związek wniósł o stwierdzenie nieważności w całości uchwały Rady Gminy Siedlce nr XXIII/186/2016 z dnia 25 maja 2016 r. oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarżącego wg norm przepisanych.

Rada Gminy Siedlce, w odpowiedzi na skargę, wniosła o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

1. Skargę należało uwzględnić, ponieważ zaistniały przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanym w sentencji zakresie.
2. Podstawą prawną podjęcia zakwestionowanej uchwały był art. art. 6j ust. 3c ustawy z 13 września 1996 r. w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym
3. Natomiast jako podstawę skargi Strona powołała się na naruszenie art. 6j ust. 3c w zw z ust. 3b oraz naruszenie art. 6k ust. 2 ustawy z 13 września 1996 r. Jej zdaniem, Rada Gminy nie uwzględniła w procesie uchwalania średnich danych o ilości odpadów powstających na nieruchomościach położonych na obszarze gminy Siedlce, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomościach wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku. Nie uwzględniła także pozostałych okoliczności wymienionych w art. 6k ust. 2 ustawy z 13 września 1966 r. (m.in. ilość wytwarzanych odpadów komunalnych, liczbę zamieszkujących mieszkańców, koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie lub sezonowo i in.)
4. Zdaniem Rady, zarzuty skargi są pozbawione przymiotu racjonalności, o czym ma świadczyć przedstawione w odpowiedzi na skargę wyliczenie dotyczące średniej ilości odpadów powstających w nieruchomościach, których dotyczy spór.
5. W ocenie Sądu, rację w tym sporze ma Strona. Sąd wskazuje, że zbliżone (ale nietożsame) zagadnienia, do tych ze skargi były już badane przez sądy administracyjne (por . wyrok z 28 lipca 2016 r., II FSK 958/16; 9 lutego, 2017 r., 6 listopada 2013 r., I SA/Bk 127/13, 23 listopada 2016 r. I SA/GI 258/16; 16 listopada 2016 r., I SA/GI 575/16, CBOSA). Sąd z urzędu zobowiązany jest do uwzględniania dorobku prawnego i wskazanego w tych orzeczenia sposobu rozumienia prawa.
6. Zaskarżona uchwała Rady Gminy jest uchwałą z zakresu administracji publicznej. W szczególności, stosownie do treści art. 1, art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 6c ust. 1 i art. 6h u.c.p.g. 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.

7. W ocenie Sądu, nie ulega wątpliwości, że przywołane jako podstawa uchwały przepisy umożliwiają Radzie Gminy podjęcie uchwały w przedmiocie ustalenia ryczałtowej stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Jednakże, aby podjęta uchwała nie była wadliwa, powinien zostać zachowany tryb przewidziany w tych przepisach: wbrew poglądom wyrażonym w odpowiedzi na skargę samo wydanie uchwały nie świadczy o jej niewadliwości.
8. Rada w procesie uchwałodawczym jest ograniczona wymogami sprawnego funkcjonowania systemu odbioru odpadów na terenie gminy, ale też – względami rzetelności i uczciwości, nie wspominając już o ograniczeniach wynikających z realizacji zasady demokratycznego państwa prawa i zasady praworządności. Ustawodawca jednoznacznie określił, że (rzetelna) kalkulacja wysokości opłat powinna w szczególności uwzględniać liczbę mieszkańców gminy, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych oraz koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, na który składają się koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługi administracyjnej tego systemu. Według art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Konstytucyjny obowiązek przestrzegania przepisów o właściwości oznacza, że organy administracji publicznej mogą podejmować działania prawne tylko w zakresie przyznanej kompetencji. W szczególności, organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne muszą określać ich

kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia i w trybie przewidzianym do podejmowanego przez nie działania.

9. W ocenie Sądu załączona do akt sprawy kalkulacja kosztów związanych z zagospodarowaniem odpadów komunalnych domków letniskowych, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe nie wyczerpuje znamion wymaganych przez ustawodawcę badań.
10. Wprawdzie Rada Gminy wskazuje (w odpowiedzi na skargę), że ustalenie średniej ilości odpadów nastąpiło w oparciu o przekazane przez PUK SERVICE Sp. z o.o. dane, jednakże Sąd zaznacza, że w aktach administracyjnych znajduje się jedynie Notatka Służbowa z 25 maja 2015 r. (k. 34 akt), z której wynikają informacje w zakresie odbioru odpadów z ogrodu działkowego, lecz jedynie w miesiącu maju. Bez znaczenia dla wyniku sprawy jest przy tym fakt, że „notatka” ta jest kilkakrotnie krótsza od uchwały (uchwał) podjętej na jej podstawie, która, jako akt prawny, cechuje się „zwięzłością”. Nie sposób zatem uznać, że zamieszczona w odpowiedzi na skargę (a zatem niedokonana, jak tego oczekuje ustawodawca, przed powzięciem spornej uchwały) metodologia odbioru odpadów i metodologia obliczenia rocznej opłaty ryczałtowej za nieruchomości, o których mowa w art. 6j ust. 3b i 3c ustawy - uwzględnia jednoznaczny wymóg ustawy, aby stawka ta ustalana była jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na wyżej wymienionych nieruchomościach wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Metodologia ta dotyczyła bowiem, jak wynika z jej treści – miesiąca maja.
11. Sąd wskazuje, że istota sporu w sprawie sprowadza się do prawidłowości stosowania art. 6j ust. 3b i 3c ustawy. Przepis ten, w ust. 3b stanowi, że w przypadku nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub 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 od innej nieruchomości

wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, zaś zgodnie z 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.

12. Zdaniem Sądu, skoro ustawodawca w ust. 3c art. 6j u.c.p.g. użył sformułowania "średniej ilości odpadów powstających na nieruchomości", a więc powstałych i ciągle powstających, to Rada może dokonać kalkulacji omawianej opłaty jedynie w odniesieniu do średniej ilości odpadów wyrażonej w liczbie pojemników, które już powstały lub powstają. Chociaż ustawodawca w art. 6j ust. 3c u.p.c.g. nie zobowiązuje Rady do "udowadniania" sposobu wyliczenia opłaty ryczałtowej, jednak użycie przez ustawodawcę sformułowania "średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach" upoważnia Radę przynajmniej do uprawdopodobnienia poczynionych ustaleń. Tym bardziej, skoro podstawą ustalania wielkości odpadów powstających w wyniku eksploatacji „domków letniskowych, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”, a zatem powstających, co do zasady „sezonowo”, w okresach korzystania z tych nieruchomości, były wielkości za miesiąc „maj”, to Rada powinna wskazać dlaczego uznała te wartości za „uśrednione” w stosunku do całego roku. Przykładowo, Rada może wykazać, że w niektórych domkach letniskowych na terenie Siedlec sezon letniskowy trwa w zimie i związana z tym jest konieczność usuwania odpadów powstałych w wyniku spalania (węgla, miału, brykietów, drewna i in). Na niektórych ogródkach działkowych może być też prowadzona zintensyfikowana produkcja szklarniowa w zimie, w wyniku której powstają znaczące ilości odpadów roślinnych co również należy wykazać. Niewykluczona dla Sądu jest również możliwość prowadzenia (domowej) hodowli drobiu, co również pociąga za sobą konieczność gospodarowania odpadami. Wszystkie te okoliczności należy poddać analizie przed podjęcie uchwały, zaś analiza powinna zostać zamieszczona w aktach sprawy.

13. Sąd wskazuje, że rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami jest zobowiązana do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawki, tak aby pobierane opłaty pokrywały rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu zagospodarowania odpadami na terenie gminy. Prawdłowo skalkulowana opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna z jednej strony zapewniać sprawne funkcjonowanie systemu odbioru odpadów na terenie gminy, z drugiej zaś nie powinna stanowić źródła dodatkowych zysków gminy. Czynności te powinny zostać dokonane i powinny znaleźć wyraz w aktach administracyjnych, jeszcze przed podjęciem uchwały, tak, by nie można jej uznać za podjętą z (rażącym) naruszeniem trybu. Wzmiankowana powyżej Notatka Służbowa z 25 maja 2016 r. nie wypełnia znamion badań podjętych (uprzednio) w celu ustalenia „średniej ilości odpadów” – i to powstających w związku z eksploatacją, z założenia sezonową, „domków letniskowych, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”. Nie zostały ustalone bowiem ani średnie ilości odpadów, ani wielkość odpadów powstająca sezonowo.
14. Zdaniem Sądu, podjęcie zaskarżonej uchwały bez dokonania wymienionych powyżej badań powoduje, że uchwałę tą należy uznać nie tylko za wydaną z rażącym naruszeniem trybu jej uchwalenia, ale także – niezależnie od tego – za wydaną w sposób arbitralny, bez zachowania pozorów choćby, zbadania sprawy. Choć nie jest to przyczyną stwierdzenia wadliwości uchwały, to Sąd zauważa jednak, że „obywatelski czynnik lokalny” nie miał możliwości udziału w procesie tworzenia prawa (miejscowego). Zdaniem Sądu, z zestawienia treści uchwały, skargi oraz odpowiedzi na skargę wynika, że pomiędzy stronami brak było i jest jakiegokolwiek dialogu umożliwiającego uniknięcie konfliktu prawnego. Unikanie jakiegokolwiek dyskusji, rezygnacja z konsultacji, pośpiech, którego skutkiem są nieodwracalne i widoczne jak też oczywiste wady prawne skutkują tworzeniem wadliwych aktów prawa (czego bez trudu, zważywszy na istniejące orzecznictwo – można było uniknąć) i w konsekwencji – wadliwym działaniem organów odpowiedzialnych za stanowienie wąskiego przecież wycinka prawa.

15. W świetle przedstawionej argumentacji należy uznać, że Rada Gminy Siedlce podejmując zaskarżoną uchwałę nie dochowała przewidzianego trybu postępowania, ze skutkiem wskazanym w sentencji. Niezachowanie bowiem wymogów z art. 6j ust. 3b i 3c u.c.p.g. jest wyrazem istotnego naruszenia prawa w rozumieniu art. 91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym i obliguje Sąd do stwierdzenia nieważności uchwały na podstawie art.147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed Sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz.718, dalej jako „p.p.s.a.”). Sąd stwierdził bowiem – brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, jak też niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały i też naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt 412/11).
16. Podsumowując, zdaniem Sądu, został naruszony w sprawie art. 6 j ust. 3b i ust. 3c u.c.p.g. poprzez zaniechanie dokonania przez organ rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawki, pozwalającej na prawidłowe ustalenie rocznej opłaty ryczałtowej związanej z zagospodarowaniem odpadów z nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe oraz inne o charakterze rekreacyjno-wypoczynkowym zamieszkałe czasowo.
17. Z uwagi na wskazane powyżej istotne wady zaskarżonej uchwały, należało stwierdzić nieważność § 1 i 2 uchwały, na podstawie powołanych wyżej przepisów oraz art.147 § 1 p.p.s.a. Do pozostałej części uchwały Sąd zastosował art. 151 p.p.s.a. O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200, art. 205 § 1 i § 3 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Piotr Niewiński
referent