



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 listopada 2015 r.

Poz. 6655

WYROK NR IV SA/PO 76/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 3 września 2015 r.

**w sprawie : ustalenia górnej stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługi
w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 76/15

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 września 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta

Sędziowie WSA Anna Jarosz /spr/

WSA Maciej Busz

Protokolant st. sekr. sąd. Laura Szukała

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 września 2015 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nowym Tomyślu

na uchwałę Rady Gminy Kuślin

z dnia 23 stycznia 2014r. nr XXXV/186/2014

w przedmiocie ustalenia górnej stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługi
w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały

Sygn. akt IV SA/Po 76/15

UZASADNIENIE

Dnia 23 stycznia 2014 r., na podstawie art. 7 ust. 1, pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 08 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594, zwanej dalej: usg) w związku z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, zwanej dalej: ucpg) Rada Gminy Kuślin podjęła uchwałę Nr XXXV/186/2014 w sprawie ustalenia górnej stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu gminy Kuślin (zwane dalej odpowiednio: Rada i Uchwała).

W uzasadnieniu Uchwały wskazano, że zgodnie z art. 6 ust. 2 ucpg Rada Gminy określa w drodze uchwały górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Wskazano, że ustalona przez Radę Gminy górna stawka opłaty dotyczy podmiotów posiadających zezwolenie na oprowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu gminy Kuślin. Proponowana stawka opłaty została przeanalizowana w stosunku do rzeczywistych kosztów wywozu nieczystości ciekłych i ustalono, że zasadnym jest ustalenie nowej stawki opłaty.

Skargę na powyższą Uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. - Dz.U. z 2012 roku, poz. 1270 z późn. zm., zwanej dalej: ppsa) wniósł Prokurator Rejonowy w Nowym Tomyślu (zwany dalej: Prokurator, skarżący), zaskarżając ją w całości. Uchwale prokurator zarzucił:

1. istotne naruszenie prawa materialnego, a to art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 roku, nr 78, poz. 483 z późn. zm., zwanej dalej: Konstytucja), art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 usg, art. 6 ust. 2 ucpg poprzez określenie górnej granicy stawki opłaty ponoszonej przez właściciela z obowiązkiem doliczenia podatku od towarów i usług (netto plus WAT) podczas gdy stawka ta powinna być określona z uwzględnieniem podatku od towarów i usług (brutto),

2. istotne naruszenie prawa materialnego, a to art. 7 i 94 Konstytucji, art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 usg, art. 6 ust. 2 i 4 ucpg poprzez nieokreślenie niższych stawek za usługi odbioru odpadów komunalnych, jeżeli są one zbierane i odbierane w sposób selektywny,

3. istotne naruszenie prawa materialnego, a to art. 7 i 94 Konstytucji, art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 usg, art. 6 ust. 2 i 4 ucpg poprzez nieokreślenie górnej stawki opłat za odbiór nieczystości i odpadów innych niż ciekłe.

W oparciu o powyższe zarzuty, na podstawie art. 147 § 1 ppsa Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności w całości Uchwały.

W uzasadnieniu zarzutów skargi Prokurator wskazał, że zgodnie z § 1 Uchwały ustala się górną stawkę opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych do oczyszczalni ścieków w Kuślinie w wysokości 15,00 złotych netto za 1 metr sześcienny nieczystości ciekłych pochodzących z gospodarstw domowych oraz od pozostałych wytwórców. Do stawki wymienionej w § 1 należy doliczyć podatek VAT zgodnie z obowiązującymi przepisami. W uchwale stwierdzono także, że jednocześnie na podstawie § 2 Uchwały utraciła moc uchwała Rady Gminy Kuślin nr IX/48/2011 z dnia 20 czerwca 2011 roku w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania stałych odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych z terenu gminy Kuślin. Skarżący wskazał, że stosownie do treści art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Konkretyzację normy prawnej wyrażonej w tym przepisie zawiera art. 94 ustawy zasadniczej, w myśl którego organy samorządu terytorialnego oraz

terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podkreślono, że postanowienie to powtarza art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 usg.

Kolejno Skarżący przytoczył art. 6 ust. 1, 2 i 4 ucpg i wywodził, że określenie górnej stawki opłaty w sposób wskazany w uchwale, a mianowicie poprzez podanie stawki oraz wskazanie, że należy do niej doliczyć podatek VAT nie czyni zadość wykonaniu upoważnienia ustawowego nakładającego na organ gminy określenia górnej stawki opłaty, o której mowa w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podniesiono, że Uchwała nie zawiera ponadto żadnych regulacji dotyczących stawki opłaty za wywóz odpadów zbieranych i odbieranych w sposób selektywny oraz nie zawiera wskazania górnej stawki opłaty za wywóz odpadów komunalnych innych niż ciekłe.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu Prokurator wskazał, że stawka opłaty wskazana w uchwale jest w istocie ceną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 roku o cenach (t.j. — Dz.U. z 2013 roku, poz. 385 z późn. zm.). Według tego przepisu cena to wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę; w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym. Skarżący podkreślił, że takim samym pojęciem ceny posługuje się ustawa z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz.U. z 2014 roku, poz. 915), która po wejściu w życie uchwały Rady Gminy Kuślin uchyliła ustawę o cenach. Tymczasem organ w zaskarżonej uchwale wskazał, że górna stawka opłaty wynosi 15,00 złotych, a do wartości tej należy doliczyć podatek VAT zgodnie z obowiązującymi przepisami. Takie postanowienie nie stanowi, zdaniem Prokuratora, wykonania upoważnienia ustawowego, a ponadto jest nieczytelne dla osób, do których uchwała jest adresowana. Z zapisu takiego nie wynika bowiem czy doliczenie podatku VAT ma nastąpić według stawki obowiązującej w chwili podejmowana uchwały, jej wejścia w życie czy powstania obowiązku uiszczenia opłaty. Przy częstych zmianach stawek podatków takie wątpliwości są uzasadnione.

Odnosząc się do kolejnych zarzutów skarżący wskazał, że Rada nie uchwaliła niższych stawek za odbiór odpadów komunalnych, gdy są one zbierane i odbierane w sposób selektywny, pomimo wyraźne upoważnienia ustawowego w tej mierze unormowanego w art. 6 ust. 4 ustawy. Powołując się na orzecznictwo sądowe Prokurator stwierdził, że delegacja ustawowa wynikająca z art. 6 ust. 4 ucpg zostanie wykonana wówczas, gdy rada określił w uchwale górne stawki opłat za wszystkie usługi, o których mowa w ust. 1, ale z rozróżnieniem na preferencyjne (niższe) stawki opłat i niepreferencyjne (górne). W przypadku pominięcia w uchwale tego rodzaju stawki nie można uznać, że delegacja ustawowa została wykonana. Niewywiązanie się z tego zobowiązania świadczy natomiast o istotnym naruszeniu prawa. Według skarżącego nieustalenie niższych stawek doprowadziło do tego, że za selektywne zbieranie i odbieranie odpadów właściciele wykonujący takie czynności ponoszą opłaty w takiej samej wysokości jak właściciele nie segregujący odpadów. Zaprzecza to, w ocenie Prokuratora, ratio legis przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Powyższe odnosi się, jego zdaniem, również do nieustalenia w uchwale górnych stawek opłat za odbiór odpadów i nieczystości innych niż ciekłe - § 1 uchwały dotyczy bowiem jedynie nieczystości ciekłych, a uchwała całkowicie pomija inne odpady, o których mowa w art. 6 ust. 1 ucpg. Przepis art. 6 ust. 1 dotyczy bowiem zarówno nieczystości ciekłych, jak i, wbrew stanowisku wyrażonemu w uzasadnieniu uchwały, nieczystości stałych (odpadów). Skarżący dodał, że na podstawie § 2 uchwały moc utraciła uchwała Rady Kuślin z dnia 20 czerwca 2011 roku w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania stałych odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych z terenu gminy Kuślin. Obecnie natomiast brak jest aktu prawnego, który regulowałby wysokość opłat w przypadku odbioru odpadów stałych na terenie gminy Kuślin.

Reasumując skarżący wskazał, że unormowania dotknięte nieważnością dotyczą najistotniejszych postanowień Uchwały, a zatem konieczne jest stwierdzenie jej nieważności w całości. Stwierdzenie nieważności Uchwały w części spowodowałoby funkcjonowanie w obrocie prawnym aktu prawnego nie zawierającego żadnej normy prawnej.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu swojego stanowiska podniosła, że skarżona uchwała nie jest już obowiązującym na terenie gminy prawem miejscowym albowiem została

uchylona uchwałą Nr IV/20/2015 Rady Gminy w Kuślinie z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi usuwania odpadów z nieruchomości.

Odnosząc się natomiast do zarzutów skarżącego Rada stwierdziła, że Uchwała podjęta została celem określenia górnej stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu gminy Kuślin. Adresowana była do wszystkich właścicieli nieruchomości z terenu gminy pozbywających się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych. W treści tej uchwały oznaczona została górna stawka opłaty za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych przez wskazanie sumy 15 zł. netto za m³, po czym wprost wskazano, że stawkę stanowi ta właśnie kwota powiększona o obowiązujący podatek VAT, czyli podatek z chwili powstania konkretnego obowiązku poniesienia opłaty. W ocenie Rady celem takiego unormowania było zapewnienie aktualności uchwały w przypadku zmiany stawki podatku VAT. Stwierdzono, że zaskarżona Uchwała nie zawiera regulacji mieszczącej się w ramach delegacji zawartej w art. 6 ust 2 ustawy, skierowanej do właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, a więc do właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy i nie wskazuje górnych stawek opłat za usługi odbioru odpadów komunalnych czy to zbieranych selektywnie, czy też nie selektywnie. Zdaniem Rady niezamieszczenie takiego unormowania, wynikało z faktu rozważania objęcia również tej grupy osób - nie zamieszkujących na terenie nieruchomości - systemem gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę.

Kolejno wskazano, że Uchwała została uchylona uchwałą z dnia 29 stycznia 2015r. (błędnie podano z 31 stycznia 2013r.) i nie obowiązuje. Aktualnie obowiązującą uchwałą jest przyjęta w dniu 29 stycznia 2015 roku przez Radę Gminy w Kuślinie uchwała Nr IV/20/2015 (błędnie podano nr XXV/139/2013 z dnia 31 stycznia 2013r.) w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi usuwania odpadów z nieruchomości., która reguluje całość materii objętej delegacją zawartą w art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie podkreślić należy, że sąd administracyjny działając w granicach kompetencji wynikających z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 153, poz. 1269 ze zm.) w związku z art. 3 § 2 pkt. 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., obecnie Dz. U. z 2015r., nr 658) obowiązany jest skontrolować, czy zaskarżona uchwała odpowiada prawu, czy też to prawo narusza i w zależności od tej oceny orzec w sposób przewidziany w art. 147 § 1 lub art. 151 w/w ustawy. Zauważyć przy tym należy, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną /art. 134 § 1/.

Wskazać także należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym / Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem.

Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto, że "istotne naruszenie prawa", powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. /por. wyrok NSA z dnia 18.09.1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26.03.1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16.11.2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ.). Pogląd ten Sąd w niniejszym składzie podziela, uwzględniając jednak, że w oparciu o konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność

decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. Do nich należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów.

Odwołać się tu należy do stanowiska prezentowanego przez Barbarę Adamiak w artykule "Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego" (publ. w Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23). Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji "Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną", zamieszczonej w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, wyrażając pogląd, że "orzeczenie o nieważności uchwały /organu gminy/ zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest "czymś więcej" niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe kryteria Sąd uznał, że zaskarżona uchwała nie mogła ostać się w obrocie prawnym.

Odnosząc się do oceny zasadności przedstawionych w skardze zarzutów wskazać należy, że zgodnie z regulacją art. 7 ust.1 pkt 3 usg - zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

Stosownie do treści art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych. Określając stawki tych opłat, rada stosuje niższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (art. 6 ust. 4), może też stosować zróżnicowane stawki w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych (art. 6 ust. 4a).

Zauważyć należy, że wskazany przepis nie daje gminie uprawnienia do ustalenia w formie uchwały cen, które zobowiązani będą uiszczać właściciele nieruchomości wyzbywający się odpadów bowiem wysokość takiej opłaty wynika z umowy zawartej z konkretnym przedsiębiorcą zajmującym się ich odbieraniem. Uchwała rady gminy w przedmiocie określenia górnych stawek takich opłat wyznacza jedynie sposób określenia ceny w umowie. Nie może być ona wyższa od tej określonej w uchwale jednakże może być niższa. Istota górnej stawki opłaty jest tożsama z istotą maksymalnej ceny i służyć ma ochronie nabywcy usługi przed wygórowanymi cenami, których mógłby żądać przedsiębiorca za swoje usługi (por. również wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 maja 2013 r. sygn. akt II SA/Gl 116/13 dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej cbois.nsa.gov.pl).

Wobec powyższego Rada wydając uchwałę w przedmiocie określenia górnych stawek opłat za usuwanie odpadów z nieruchomości winna mieć na względzie również przepisy ustawy o cenach., bowiem do opłat uchwalanych przez gminę stosuje się jej przepisy. Ustawa ta określa bowiem zasady i tryb kształtowania cen towarów i usług (art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy). Nie stosuje się jej jedynie do cen w obrocie pomiędzy osobami fizycznymi, z których żadna nie jest przedsiębiorcą oraz cen ustalanych na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie uregulowanym w tych ustawach (art. 1 ust. 2).

Zgodnie z regulacją art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o cenach "cena" oznacza wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę; w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym.

W ocenie Sądu więc pojęcie "górna stawka" odpowiada definicji "ceny". Wobec tego stwierdzić należało, że Rada Miasta Kuślin określając w § 1 zaskarżonej uchwały górną stawkę opłaty w kwocie netto nie ustaliła maksymalnej stawki opłaty za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych - przekraczając tym samym granice ustawowego umocowania wynikające z art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a takie naruszenie prawa ma charakter istotny.

Niewątpliwie jest w sprawie, że delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały zawiera art. 6 ust. 2 ucpg. Przepis ten zobowiązuje radę gminy do określenia w drodze uchwały, górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych.

Podkreślić należy, że cytowany przepis tj. art. 6 ust. 1 w powiązaniu z jego ust. 2 ("Rada Gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1"), mówi zarówno o opróżnianiu zbiorników na nieczystości ciekłe i ich transporcie jak i o odbiorze odpadów komunalnych. Rada Gminy Kuślin pominęła w swej uchwale to ostatnie zagadnienie, dopuszczając się tym samym tzw. zaniechania legislacyjnego. W ten sposób pewien zakres działalności (odbieranie odpadów komunalnych) pozostał nieuregulowany dla społeczności Gminy Kuślin. Należy to traktować jako istotne naruszenie prawa.

Należy zwrócić uwagę również na to, że przepis art. 6 ust. 4a omawianej ustawy, którym ustawodawca upoważnił radę gminy do stosowania zróżnicowanych stawek opłat (uchwalanych w myśl ust. 2), w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów.

Kształtując dodatkowe zasady określania tych stawek, ustawodawca w art. 6 ust. 4 zobowiązał organy stanowiące gmin do stosowania niższych stawek tych opłat, jeżeli odpady komunalne zbierane są i odbierane w sposób selektywny.

Treść przepisu art. 6 ust. 4 nie pozostawia wątpliwości co do tego, że rada gminy zobligowana jest także do ustalenia niższych stawek opłat za odbieranie odpadów, gdy zbierane są one i odbierane w sposób selektywny. Wykładni tego przepisu nie można jednak odrywać od celu w jakim został on wprowadzany, a który sprowadza się w istocie do uprzywilejowania takiej właśnie formy zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Górne stawki opłat za odpady zbierane i odbierane w sposób selektywny mają być zatem określone w wysokości niższej niż górne stawki opłat za odpady zbierane w inny sposób niż selektywny.

Niesporne jest w sprawie, że zaskarżona uchwała – pomimo obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 4 w/w ustawy - nie ustala preferencyjnych stawek opłat, o których mowa w tym przepisie. Tymczasem, jak to już wyżej Sąd zauważył, kompetencja prawodawcza zawarta w przywołanej normie nie ma charakteru fakultatywnego, oznaczającego dowolność w ustalaniu tej stawki, lecz jest zobowiązaniem ciężącym na gminie. Stąd delegacja ustawowa wynikająca z art. 6 ust. 4 zostanie wykonana wówczas, gdy rada określił w uchwale górne stawki opłat za wszystkie usługi, o których mowa w ust. 1, ale z rozróżnieniem na preferencyjne (niższe) stawki opłat i niepreferencyjne (górne). W przypadku pominięcia w uchwale tego rodzaju stawki, nie można uznać, że delegacja ustawowa została wykonana. Nie wywiązanie się z tego zobowiązania świadczy natomiast o istotnym naruszeniu prawa, a co ma miejsce w niniejszej sprawie.

Podkreślić przy tym należy, że w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały przepis art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. nr 185, poz. 1243) stanowił, że odpady powinny być zbierane w sposób selektywny, a podmiot prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych jest zobowiązany do selektywnego odbierania odpadów oraz ograniczania ilości odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do składowania.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za obowiązkowym wprowadzeniem do uchwały tzw. niższych stawek w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów, jest przepis art. 8 ust. 2b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nakłada na przedsiębiorcę świadczącego usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych obowiązek odbierania wszystkich selektywnie zbieranych odpadów komunalnych.

Należy również wyjaśnić, że stwierdzenie nieważności uchwały nie stało na przeszkodzie to, że Uchwała ta została już uchylona (uchwałą z dnia 29.01.2015r., nr IV/20/2015). Zdaniem Sądu fakt zmiany uchwały rady miejskiej inną uchwałą nie stanowi przeszkody do dokonania oceny prawnej uchwały w brzmieniu przed jej zmianą. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że zaskarżona uchwała wywołała określone skutki prawne. W tym względzie istotne jest, że skutki prawne zmiany lub uchylecia aktu prawa miejscowego i skutki prawne stwierdzenia jego nieważności są odmienne. Zmiana uchwały przez organ stanowiący gminy oznacza wyeliminowanie tej uchwały ze skutkiem od daty jej zmiany (ex nunc), a stwierdzenie jej nieważności wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc). W tym ostatnim przypadku uchwałę należy traktować jakby nigdy nie została podjęta.

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności faktycznych i prawnych, mając na uwadze stwierdzone istotne naruszenie przepisów prawa, Sąd, uznając skargę za uzasadnioną, na podstawie art. 147 § 1 ppsa orzekł jak w sentencji.

Przewodniczący
Sędzia WSA
(-) Donata Starosta

Sędzia WSA
(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA
(-) Maciej Busz