

**UCHWAŁA NR XV/138/2020
RADY GMINY TRZCINICA**

z dnia 10 marca 2020 r.

**w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu
wniesioną przez Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, zm. poz. 2200, poz. 2294) Rada Gminy Trzcinica uchwala, co następuje:

§ 1. Udziela się odpowiedzi na skargę z dnia 12 lutego 2020 r. wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu przez Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim na uchwałę Nr IV/50/2019 Rady Gminy Trzcinica z dnia 20 lutego 2019 r. w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki tej opłaty.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Trzcinica oraz Wójtowi Gminy Trzcinica, któremu udziela się pełnomocnictwa do reprezentowania Gminy Trzcinica w postępowaniu przed sądem administracyjnym, wywołanym na skutek wniesienia skargi, o której mowa w § 1, z prawem udzielenia dalszego pełnomocnictwa radcy prawnemu Urzędu Gminy w Trzcinicy.

§ 3. Uchwała podlega podaniu do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy w Trzcinicy.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

mgr Zdzisław Mikołajczyk

Załącznik do uchwały Nr XV/138/2020
Rady Gminy Trzcinica
z dnia 10 marca 2020 r.

Do

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Poznaniu

ul. F. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący:

Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim

Wydział IV Organizacyjno-Sądowy

ul. Krotoszyńska 37

63-400 Ostrów Wielkopolski

Przeciwnik skargi:

Rada Gminy Trzcinica

ul. Jana Pawła II nr 47, 63-620 Trzcinica

repr. przez Wójta Gminy Grzegorza Hadzika

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Działając na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302), zwanej dalej „P.p.s.a.”, Rada Gminy Trzcinica przekazuje skargę z dnia 12 lutego 2020 r. wniesioną przez Prokuraturę Okręgową w Ostrowie Wielkopolskim na uchwałę Rady Gminy Trzcinica z dnia 20 lutego 2019 r. Nr IV/50/2019 w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki tej opłaty, wnosząc o oddalenie skargi w tejże sprawie, z ostrożności zaś proceduralnej o umorzenie postępowania wywołanego złożeniem przedmiotowej skargi.

Przewodniczący Rady Gminy

mgr Zdzisław Mikołajczyk

UZASADNIENIE

W dniu 20 lutego 2019 r. Rada Gminy Trzcinica podjęła uchwałę Nr IV/50/2019 w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki tej opłaty.

Z kolei Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim złożył skargę z dnia 12 lutego 2019 r. za pośrednictwem Rady Gminy Trzcinica na wskazaną uchwałę Rady Gminy Trzcinica do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności.

Zdaniem Skarżącego, żaden z przywołanych przez Radę Gminy Trzcinica przepisów nie daje podstaw do różnicowania stawek opłat w sytuacji wyboru metody, o której mowa w art. 6j ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 150 ze zm.), zwanej dalej „u.c.p.g.”. Taka możliwość istniała w przekonaniu Skarżącego we wcześniej obowiązującym stanie prawnym, tj. do momentu uchwalenia ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, obowiązującej od 1 lutego 2015 r. (Dz. U. 2015, poz. 87). Od tego natomiast dnia brak jest ponoć normy ustawowej, z której można by wnioskować, że niezależnie od przyjętej metody ustalania opłat – przewidzianej w art. 6j ust. 1, czy art. 6j ust. 2 u.c.p.g. stawki mogą być różnicowane. Rada Gminy Trzcinica natomiast wybrała jako metodę ustalenia stawki tę przewidzianą w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., a więc jedną stawkę od gospodarstwa domowego, a w tej sytuacji nie jest dopuszczalny dalszy podział, na grupy uzależnione od rodzaju tego gospodarstwa wyodrębnionego w oparciu o kryterium ilości osób tam mieszkających.

Odpowiadając na skargę po jej wnikliwym przeanalizowaniu, należy stwierdzić, iż zarzuty w niej podniesione w przekonaniu Rady Gminy Trzcinica są nieuzasadnione, a tym samym skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Uzasadniając powyższe stanowisko Przeciwnik skargi podnosi, co następuje.

1. Przede wszystkim zdaniem Przeciwnika skargi chybiony jest jedyny – wyłączny zarzut skargi, iż rzekomo żaden z przywołanych przez Przeciwnika skargi przepisów nie daje podstaw do różnicowania stawek opłat w sytuacji wyboru metody, o której mowa w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., a to z następujących przyczyn (powodów).

Po pierwsze za takim stanowiskiem przemawia wykładnia literalna (gramatyczna) art. 6j ust. 2 u.c.p.g., który pozwala na różnicowanie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odnosi się do wszystkich stawek, bez względu na metodę, w oparciu o którą zostały

one ustalone.

Po drugie należy podnieść, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się możliwość różnicowania stawek opłat w przypadku wyboru metody od gospodarstwa domowego. Przykładowo, w prawomocnym wyroku z dnia 14 listopada 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (sygn. I SA/Gd 1256/14) wskazał, że rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, ale może też, stosownie do art. 6j ust. 2a u.c.p.g., zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich oraz rodzaju zabudowy. Także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 11 grudnia 2013 roku (sygn. II SA/Kr 822/13) w sposób jednoznaczny zaakceptował możliwość zastosowania dwóch kryteriów różnicujących stawki opłat – ze względu na ilość osób w gospodarstwie domowym oraz w zależności od nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej i wielorodzinnej. **Przed wszystkim jednak w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2016 roku (sygn. II FSK 3231/15) wskazano, że Rada Gminy jest uprawniona do wyboru metody ustalania opłaty na podstawie art. 6j ust. 2 u.c.p.g., przy jednoczesnym zróżnicowaniu stawek opłaty z uwagi na liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Oznacza to, że rady gmin mogą zróżnicować stawkę opłat zgodnie z kryteriami wskazanymi w art. 6j ust. 2a u.c.p.g., zarówno w przypadku wyboru metody określonej w art. 6j ust. 1, jak i w art. 6j ust. 2, przy czym błędny i pozbawiony racjonalnego uzasadnienia jest pogląd, że możliwość różnicowania stawek opłat przez organ samorządowy dotyczy wyłącznie metody określonej w art. 6j ust. 1 u.c.p.g.**

Po trzecie natomiast należy wskazać, że z dostępnych materiałów legislacyjnych związanych z nowelizacją u.c.p.g. z 2013 roku wynika, iż miała ona na celu „wprowadzenie rozwiązań umożliwiających gminom racjonalną i elastyczną politykę w zakresie ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i gospodarowania tymi odpadami”. Jak wynika z uzasadnienia do projektu tejże nowelizacji u.c.p.g. wprowadzenie przepisu art. 6j ust. 2a u.c.p.g. miało na celu umożliwienie gminom wyboru różnych metod ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z materiałów tych wynika dalej, iż podczas dyskusji na posiedzeniach właściwych komisji sejmowych wskazywano, iż dodanie do ustawy art. 6j ust. 2a „poszerza oczekiwaną możliwość różnicowania stawek”. Jednocześnie z dokumentów tych wynika także, że świadomie zrezygnowano w art. 6j ust. 2a u.c.p.g. z kryterium różnicowania stawki w postaci wielkości gospodarstwa domowego, albowiem po konsultacjach z

legislatorem stwierdzono, że pojęcie to jest tożsame i pokrywa się z pojęciami określonymi w tym przepisie, „powierzchnią lokalu mieszkalnego, liczbą mieszkańców zamieszkujących nieruchomość”. W toku prac parlamentarnych wskazywano również, że „właściwe byłoby zrezygnowanie z wielkości gospodarstwa domowego, przy pozostawieniu powierzchni lokalu mieszkalnego i liczby osób zamieszkujących nieruchomość, gdyż w zasadzie to wyczerpuje sformułowanie wielkość gospodarstwa domowego” (patrz: uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, druk nr 1000 Sejmu RP VII kadencji, dostępny na stronach internetowych Sejmu RP (www.sejm.gov.pl)).

Po czwarte w literaturze dotyczącej interpretacji art. 6j ust. 2a u.c.p.g. przyjmuje się interpretację zbieżną ze stanowiskiem Ministra Środowiska. Wskazuje się tam mianowicie, iż „w myśl art. 6j ust. 2a (...) w odniesieniu do metody ustalania wysokości opłaty na podstawie stawki dla gospodarstwa domowego jej zróżnicowania można dokonać wyłącznie w zależności od:

- powierzchni lokalu mieszkalnego,
- liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość,
- odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich,
- rodzaju zabudowy”.

Podnosi się tam także, że „przepis art. 6j ust. 2a wprowadzony ustawą zmieniającą z 25 stycznia 2013 r. należy odczytywać nie tylko w kontekście ust. 2 stanowiącego podstawę do wprowadzenia stawki ryczałtowej, lecz także w kontekście ust. 1 komentowanego przepisu”, a „wprowadzenie możliwości różnicowania stawki w oparciu o liczbę mieszkańców zamieszkujących nieruchomość (...) można odczytywać w kontekście socjalnym, tj. zmniejszeniu obciążeń z tytułu opłaty w przypadku gospodarstw domowych wieloosobowych”. Prezentowany jest także pogląd, iż „ustawodawca w 2013 r. świadomie wprowadził przepisy pozwalające na różnicowanie stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych”, a „przyjęcie wykładni, że w przypadku ustalenia opłaty za odpady od gospodarstwo domowego stawka tej opłaty musi być jedna i nie może być w żaden sposób zróżnicowana, jest zbyt dużym ograniczeniem swobody gminy w sposobie ustalania opłaty” (patrz: P. Jaśkiewicz, A. Olejniczak, *Kształtowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi* [w:] *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie. Nowe zasady funkcjonowania systemu w 2013 r.*, Warszawa 2013, s. 124 ; Komentarz do art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [w:] K. Kuźma, D. Chojnacki, W. Hartung, K. Maćkowska, K. Szymczak, P. Zdrajkowski, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2013, s. 149).

Po piąte należy wskazać, iż możliwość różnicowania stawek opłat za gospodarowanie

odpadami komunalnymi w przypadku wyboru każdej z czterech metod, potwierdza także wykładnia systemowa. Artykuł bowiem 6j ust. 2a u.c.p.g. został celowo zamieszczony przez prawodawcę bezpośrednio po art. 6j ust. 1 i 2 u.p.c.g., gdyż odnosi się on do stawek opłat ustalonych na podstawie metod wskazanych w obu tych przepisach. Tym samym ustawodawca mając na celu zachowanie skrótowości tekstu prawnego wspólny element norm prawnych wyrażonych w art. 6j ust. 2 zamieścił w odrębnym przepisie umiejscowionym bezpośrednio po nich. Gdyby natomiast racjonalny ustawodawca zamierzał umożliwić różnicowanie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyłącznie w przypadku wyboru jednej z trzech metod określonych w art. 6j ust. 1 u.c.p.g. **uczyniłby to wprost.**

Po szóste należy dodać, iż analogiczny do ministerialnego sposób wykładni przepisów u.c.p.g. przyjęła także Najwyższa Izba Kontroli podczas realizacji zadania kontrolnego „Przygotowanie wybranych gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi”. Pomimo stwierdzenia w kontrolowanych gminach, iż przyjęto zróżnicowanie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od wielkości gospodarstwa domowego (por. st. 29) NIK nie uznał tego za nieprawidłowość, ani nie sformułował w tym zakresie żadnych zastrzeżeń (por. st. 12).

2. Z ostrożności natomiast proceduralnej, na wypadek gdyby powyższe umotywowane stanowisko Przeciwnika skargi nie zostałoby zaakceptowane przez Sąd, Przeciwnik skargi wskazuje, iż sporne postępowanie wywołane złożeniem przez Skarżącego przedmiotowej skargi powinno wówczas zostać umorzone. Za takim poglądem – stanowiskiem przemawiają z kolei następujące argumenty.

Otóż zgodnie z art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a., sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, gdy postępowanie stanie się bezprzedmiotowe z innych przyczyn, niż wymienione w pkt 1 i 2. Z bezprzedmiotowością postępowania sądowo-administracyjnego „z innych przyczyn” w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a. mamy zaś do czynienia, kiedy w toku tego postępowania, a tym bardziej w przypadku uchylecia zakwestionowanej uchwały przed jej zaskarżeniem, z którą to sytuacją mamy bez wątpienia w rozpatrywanej sprawie, czego potwierdzeniem jest podjęta przez Radę Gminy Trzcinica w dniu uchwała Nr w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki tej opłaty, a przed wydaniem wyroku, **przestanie istnieć przedmiot zaskarżenia** (Patrz: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, pod. red. T. Wosia, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis,

Warszawa 2005, s. 495).

Wobec powyższego, Sąd pierwszej instancji stwierdzając, że niniejsze postępowanie sądowe, dotyczące zaskarżonej uchwały Rady Gminy Trzcínica stało się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a., powinien umorzyć postępowanie w tejże sprawie, albowiem cała uchwała utraciła swoją moc. Podkreślić w tym miejscu należy również, iż rozpatrując sprawę ze skargi na konkretny akt, bada się jedynie jego zgodność z prawem. Dlatego w sytuacji, gdy zaskarżona uchwała utraciła moc i w jej miejsce została podjęta nowa uchwała, Sąd został pozbawiony możliwości kontroli przedmiotu zaskarżenia, co powadzić właśnie powinno do umorzenia postępowania w niniejszej sprawie.

W tym stanie rzeczy stanowisko Rady Gminy Trzcínica zawarte we wstępie niniejszej odpowiedzi wydaje się być uzasadnione.

Załączniki:

- 1) odpis odpowiedzi na skargę,*
- 2) odpis zaświadczenia o wyborze Wójta Gminy Trzcínica.*