

**UCHWAŁA NR XV/108/20
RADY GMINY KOLNO**

z dnia 26 lutego 2020 r.

**w sprawie przekazania skargi Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Białymstoku wraz
z odpowiedzią na skargę**

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz.506), po rozpatrzeniu skargi Prokuratora Rejonowego w Kolnie na uchwałę Rady Gminy Kolno Nr IV/26/19 z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności, Rada Gminy Kolno uchwala, co następuje:

§ 1. Skargę na uchwałę o naruszenie art. 6j ust. 2a w zw z art. 6j ust. 2 Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez ustalenie pozanormatywnej definicji pojęcia "gospodarstwa domowego", a nadto ustalenie i zróżnicowanie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi metodą od gospodarstwa domowego, według nieprzewidzianego w ustawie kryterium liczby osób w gospodarstwie domowym, uznaje się za bezpodstawne.

§ 2. Uzasadnienie stanowiska Rady Gminy Kolno zawarte jest w załączniku do uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Kolno.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kolno w dniu 16 stycznia 2019r. podjęła uchwałę nr IV/26/19 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności. Uchwała ta została przekazana Wojewodzie Podlaskiemu w dniu 17 stycznia 2019r.

Wojewoda Podlaski jako organ nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie dostrzegł naruszenia przepisów prawa i nie stwierdził nieważności uchwały w związku z czym nie zostało wydane przez Wojewodę stosowne rozstrzygnięcie nadzorcze. W związku z powyższym uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego w dniu 23.01.2019r. i weszła w życie 1 marca 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2019r poz. 570).

Prokurator Rejonowy w Kolnie, złożył skargę z dnia 10 lutego 2020r. (wpłynęła do Urzędu Gminy Kolno w dniu 12 lutego 2020r.) na uchwałę IV/26/19 Rady Gminy Kolno z dnia 16 stycznia 2019r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2019r. poz. 570) zarzucając naruszenie przepisów art.6j ust.2a w związku z art. 6j ust.2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez ustalenie i zróżnicowanie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi metodą od gospodarstwa domowego według nieprzewidzianego kryterium liczby osób w gospodarstwie domowym.

W uzasadnieniu skargi Prokurator powołał wyrok WSA w Łodzi z dnia 29.11.2016r. , sygn.. akt I Sa/Łd 857/16. W tego typu sprawach nie ma jednolitego i utrwalonego orzecznictwa sądów. WSA w Łodzi orzekał w sprawach I SA/Łd 856/16 i I SA/Łd 948/15, uchylając uchwały rad gmin, które ustalały stawki opłat w zależności od ilości osób w gospodarstwach domowych. Wyrokiem NSA z dnia 6.05.2016r., II FSK 16/16 został utrzymany wspomniany wyrok WSA w Łodzi I SA/Łd 948/15 – publikacja orzeczeń w Lex.

W obrocie prawnym funkcjonują również wyroki NSA odmienne od powyższego i stwierdzające, że jest możliwość ustalania stawki opłat w zależności od ilości osób w gospodarstwie domowym.

Podkreślić należy, że w podobnej do niniejszej sprawie, NSA wyrokiem z dnia 6 października 2015r., II FSK1797/15 (Lex nr 1802566) orzekł, że: „Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pozwala różnicować opłaty za odbiór odpadów komunalnych w zależności od wielkości gospodarstwa domowego. a to oznacza, że samorządy mogą niższą stawkę ustalić dla osoby samotnej i wyższą dla kilkusobowej rodziny.”

Wyrok ten dotyczył uchwały podjętej w dniu 13.03.2013r., a więc już po nowelizacji ustawy obowiązującej od dnia 6.03.2013r., w obecnym brzmieniu art. 6j ust.2.

Podobnie orzekł NSA w wyroku z dnia 22 stycznia 2016r. II FSK3231/15 : „Natomiast przepis art. 6j ust. 2a zachował swoje dotychczasowe brzmienie. Zatem wbrew stanowisku WSA w Łodzi, rada miejska była 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. Taki był m.in. cel włączenia do art. 6 u.c.p.g. ustępu oznaczonego jako 2a. Do wniosku takiego prowadzi także analiza treści art. 6k ust. 1 tej ustawy, w którym mowa o ustaleniu stawki opłat, bez różnicowania tego pojęcia na potrzeby wyboru metody. Oznacza to, że organ będzie mógł zróżnicować stawkę opłat zgodnie z kryteriami wskazanymi w art. 6j ust. 2a cyt. ustawy, zarówno w przypadku wyboru metody określonej w art. 6j ust. 1, jak i w art. 6j ust. 2. Trafnie zwrócił uwagę kasator, iż za taką wykładnią przemawia także systematyka ustawy i umiejscowienie omawianego przepisu w regulacji dotyczącej różnicowania stawek opłat. Co istotne, regulacja dotycząca możliwości "zróżnicowania stawki opłat w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy" zawarta została w treści art. 6j ust. 2a, a więc bezpośrednio po art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g.

Błędny i pozbawiony racjonalnego uzasadnienia jest zatem pogląd, wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że możliwość różnicowania stawek opłat przez organ samorządowy dotyczy wyłącznie metody określonej w art. 6j ust. 1 u.c.p.g.

Reasumując, wykładnia literalna powołanych powyżej przepisów dostarcza argumentów podważających ocenę sformułowaną przez Sąd pierwszej instancji w odniesieniu do spornego zagadnienia. Warto także zwrócić uwagę na argumenty natury funkcjonalnej i celowościowej, których dostarcza ocena treści materiałów przygotowanych w toku procesu legislacyjnego. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (druk nr 1000 Sejmu RP VII kadencji), wyraźnie stwierdzono, że projekt "ma 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". W dalszej części tego dokumentu stwierdzono, że "proponowana w art. 1 w pkt 2 lit. a i b noweli zmiana w art. 6j ustawy ma na celu umożliwienie gminom wyboru różnych metod ustalania opłat dla poszczególnych części obszaru gmin (np. części wyposażonej w wodociągi - według zużycia wody, natomiast co do pozostałego obszaru - według innej metody). Obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na wybór jednolitej metody na całym obszarze gminy. Uregulowanie takie spotkało się z krytyką ze strony samorządów, które oceniają je jako rozwiązanie niepozwalające na elastyczne podejście do wyboru metody dostosowanej do warunków występujących w poszczególnych częściach terenu gminy". Należy również zaznaczyć, że w odpowiedzi na interpelację poselską nr 23992, Minister Środowiska zawarł pogląd, że: "gmina ma możliwość dużej elastyczności w uchwalaniu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, m.in. możliwe jest ustalenie przy metodzie opłaty zależnej od gospodarstwa domowego, że powyżej określonej liczby osób w gospodarstwie domowym opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie będzie rosła (co może mieć zastosowanie przy promowaniu wielodzietności). Możliwe jest również stosowanie dopłat dla właścicieli nieruchomości, którzy spełniają ustalone przez radę gminy kryteria, co również może mieć zastosowanie przy ochronie rodzin wielodzietnych". Podobne argumenty, przedstawione zostały na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP VII Kadencji z dnia 3 stycznia 2013 r. Dodatkowo, na rozprawie przed NSA w dniu 22 stycznia 2016 r., pełnomocnik Gminy (...) przedłożył pismo Ministra Środowiska z dnia (...) (stanowiące odpowiedź na zapytanie Burmistrza Urzędu Miejskiego w (...)), w którym, odnosząc się do treści art. 6j ust. 2a u.c.p.g., wyrażono pogląd, iż "ust. 2a odnosi się również do ustalenia stawki od gospodarstwa domowego".

Dalej w tym wyroku NSA stwierdza „Lektura uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, a także innych dokumentów, na które powołał się autor skargi kasacyjnej, nie pozostawia wątpliwości, że celem wprowadzenia do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach m.in. art. 6j ust. 2a - było uelastycznienie i zrjonalizowanie polityki gmin w zakresie ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych i gospodarowania tymi odpadami. Możliwość różnicowania stawki opłaty, przewidziana *expressis verbis* w art. 6j ust. 2a jest narzędziem pozwalającym na prowadzenie takiej właśnie polityki.”

W odpowiedzi na zarzucanie ponadnormatywnej definicji pojęcia „gospodarstwa domowego” wyjaśniam, iż w Polsce istotne są przede wszystkim raporty Głównego Urzędu Statystycznego, gdzie rozumie się gospodarstwo domowe jako "zespół osób zamieszkujących razem i wspólnie utrzymujących się. Osoby samotne utrzymujące się samodzielnie tworzą jednoosobowe gospodarstwa domowe". Definicja ta zwraca uwagę na pewien istotny element, czyli istnienie osób samotnych, które nie posiadają rodziny i jednocześnie zamieszkują same. Takie osoby także uważane są za gospodarstwa domowe, które dookreśla się jako jednoosobowe gospodarstwa domowe. Jednocześnie wskazuje się na fakt, iż istnieją gospodarstwa domowe, które bynajmniej nie mają rodzinnego charakteru (tworzą się z osób, które nie są powiązane więzami rodzinnymi, tj. nie są w żadnej sposób spokrewnione).

Gospodarstwem domowym nazywamy grupę osób mieszkających razem i wspólnie podejmujących decyzje o sposobie pozyskiwania dochodów i ponoszeniu wydatków. Ale, gospodarstwo domowe może być nie tylko wieloosobowe, osoby indywidualne jeżeli posiadają środki na swoje utrzymanie, również takie gospodarstwo tworzą. Osoby mieszkające wspólnie, ale utrzymujące się samodzielnie, tworzą odrębne gospodarstwa domowe. Zarówno dochody jak i wydatki dotyczą wszystkich członków gospodarstwa domowego. Gospodarstwa domowe podejmują decyzje, kierując się zaspokojeniem bieżących oraz przyszłych potrzeb wszystkich jego członków. Zważywszy, iż utrzymują się z pracy

swoich członków, proces podejmowania decyzji wydatkowych zależy od wielu czynników, między innymi od zamożności, liczby osób tworzących gospodarstwo domowe, miejsca zamieszkania itp. Zatem naliczenie opłaty wg Organu ma podstawę do zróżnicowania wysokości opłaty w zależności od ilości osób tworzących gospodarstwo domowe.

Organ w zaskarżonym prawie miejscowym postanowił, że w przypadku naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla gminy Kolno gospodarstwo domowe zostaje zdefiniowane jako : „zespół osób spokrewnionych lub niespokrewnionych, mieszkających razem i wspólnie utrzymujących się” i analizując, że wielkość gospodarstwa domowego, czyli liczba jego członków, jest jedną z podstawowych cech gospodarstwa domowego, zróżnicował stawkę i podzielił na gospodarstwo 1 osobowe, 2 osobowe, 3 osobowe, 4 osobowe, 5 osobowe oraz 6 osobowe i więcej.

Skarga Prokuratora, o ile odnosząc się do przepisów §2-4 przedmiotowej uchwały zawiera uzasadnienie i przywołanie wspomnianego wyroku WSA w Łodzi, to zarzut niezgodności przepisów § od 5 do 8 przedmiotowej uchwały nie został wykazany i udowodniony, co do tych przepisów Prokurator nie wskazuje, który przepis ustawy został naruszony ich treścią, wręcz podnosi, że nie ma podstaw do kwestionowania treści przepisów § 5 - §8 uchwały. Stwierdzenie, „że sama nazwa uchwały nie będzie miała żadnego odzwierciedlenia w jej treści” nie może stanowić wyłącznej podstawy do uznania ich za podjęte z naruszeniem prawa. Powyższe przepisy §5 i §6 skarżonej uchwały obejmują stawki opłat za pojemniki i dotyczą nieruchomości niezamieszkałych, natomiast § 7 i §8 dotyczą nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe i nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych.

W gminie Kolno od dnia 1 lipca 2013r. obowiązuje system odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych na podstawie uchwały nr XXIX/127/12 Rady Gminy Kolno z dnia 14 grudnia 2012 r. w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2013r., poz. 177).

Prokurator nie wskazał przepisu, który powyższe §5 do 8 uchwały naruszają, zatem skarga w tym zakresie jest zupełnie bezpodstawna.

W ocenie skarżonego organu, skarga nie zasługuje na uwzględnienie i organ wnosi o jej oddalenie w całości.

Dokument podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym

Podpis: Signature-604859172

Imię: Anastazy Jan

Nazwisko: Kalinowski

Instytucja: Gmina Kolno

Miejscowość:

Województwo:

Kraj: PL

Data podpisu: 26 lutego 2020 r.

Zakres podpisu: Cały dokument