

**UCHWAŁA NR XI/89/20
RADY MIASTA KOLNO**

z dnia 6 marca 2020 r.

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

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815) i art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) Rada Miasta Kolno uchwała co następuje:

§ 1. Rada Miasta Kolno przekazuje Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Białymstoku skargę z dnia 10 lutego 2020 r. Prokuratora Rejonowego w Kolnie na uchwałę Rady Miasta Kolno Nr IV/39/19 z dnia 12 kwietnia 2019r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2019 r. poz. 2305), wraz z odpowiedzią na skargę i wnioskuje o oddalenie skargi.

§ 2. Odpowiedź na skargę, o której mowa w ust. 1 stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Kolno.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta

Mariusz Rakowski

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku
ul. Henryka Sienkiewicza 84, 15-950 Białystok
Skarżący: Prokurator Rejonowy w Kolnie
Organ: Rada Miasta Kolno
ul. Wojska Polskiego 20, 18-500 Kolno
NIP Miasta Kolno 2910225234
Odpowiedź na skargę
Uzasadnienie

Prokuratora Rejonowego w Kolnie na uchwałę nr IV/39/19 Rady Miasta Kolno z dnia 12 kwietnia 2019r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2019r. poz. 2305)

Rada Miasta Kolno, wnosi o:

1. Oddalenie przedmiotowej skargi w całości,
2. Dopuszczenie dowodu z następujących dokumentów, na okoliczność zgodności z prawem zaskarżonej uchwały:
 - 1) uchwała nr III/27/19 Rady Miasta Kolno z dnia 5 marca 2019r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego, poz. 1444),
 - 2) pismo Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku (zwaną dalej RIO) z dnia 4.04.2019r. o wszczęciu postępowania nadzorczego i wyznaczeniu posiedzenia Kolegium RIO w sprawie powyższej uchwały.
 - 3) pismo Przewodniczącego Rady Miasta Kolno do RIO, informujące o terminie sesji Rady Miasta, na której będzie zastąpiona powyższa uchwała nową, dostosowująca stawki opłat do wymaganej prawem wysokości, wraz z projektem tej uchwały,
 - 4) uchwała nr 1535/19 z dnia 12 kwietnia 2019r. Kolegium RIO w Białymstoku o umorzeniu postępowania nadzorczego w stosunku do uchwały Rady Miasta Kolno Nr III/27/19 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty,
 - 5) pismo Przewodniczącego Rady Miasta Kolno do RIO informujące o podjęciu uchwały nr IV/39/19 w dniu 12.04.2019r.
 - 6) informacje z Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku o ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego skarżonej uchwały nr IV/39/19 w dniu 15.04.2019r. oraz o ogłoszeniu poprzedzającej ją uchwały w dniu 11.03.2019r. po pozycję 1444.

Uzasadnienie

Rada Miasta Kolno dnia 12 kwietnia 2019r. podjęła uchwałę nr IV/39/19 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty. Uchwała ta została przekazana Wojewodzie Podlaskiemu w dniu 12 kwietnia 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 15.04.2019r. i weszła w życie po upływie 14 dni od publikacji (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2019r poz. 2305).

Przedmiotowa uchwała została podjęta przez Radę Miasta na skutek wszczętego postępowania nadzorczego przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku w stosunku do poprzedzającej ją uchwały Nr III/27/19 Rady Miasta Kolno z dnia 5 marca 2019r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty

za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2019r. poz. 1444).

Według RIO w uchwale Nr III/27/19 stawka opłaty w §2 ust. 1 punkt 6 wynosząca 99 zł była za wysoka i przekraczała wysokość 5,6% dochodu rozporządzalnego na osobę w 2018r.

Po wszczęciu postępowania nadzorczego, na wniosek Pana Burmistrza, stawki opłat przekraczające dochód rozporządzalny zostały w przedłożonym Radzie Miasta projekcie uchwały obniżone w §2 ust.1 punktach 5 i 6 do kwot odpowiednio 89 i 94 zł.

Pan Przewodniczący Rady poinformował RIO o procedowaniu w dniu 12.04.2019r. nad projektem nowej uchwały, która zastąpi kwestionowaną przez RIO uchwałę nr III/27/19.

W związku z tym Rada Miasta podjęła w dniu 12 kwietnia 2019r. uchwałę skazoną obecnie przez Pana Prokuratora, tj. uchwałę nr IV/39/19 w sprawie w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty .

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku po otrzymaniu podjętej w dniu 12.04.2019r. uchwały nr IV/39/19 umorzyła postępowanie nadzorcze do uchwały Nr III/27/2019. Jednocześnie RIO nie wszczyła postępowania nadzorczego do skarżonej obecnie uchwały, ponieważ uznała ją za zgodną z prawem.

Należy zauważyć, że w stosunku do uchwały nr III/27/19 RIO oprócz zbyt wysokiej stawki opłaty określonej w §2 ust.1 pkt 6 ponad dopuszczalny poziom wynikający z dochodu rozporządzalnego, nie wskazywała na jej niezgodność z prawem w zakresie różnicowania stawki opłaty w zależności od ilości osób w gospodarstwie domowym.

Prokurator Rejonowy w Kolnie, złożył skargę z dnia 10 lutego 2020r. (wpłynęła do kancelarii ogólnej Urzędu Miasta Kolno w dniu 12 lutego 2020r.) na uchwałę IV/39/19 Rady Miasta Kolno z dnia 12 kwietnia 2019r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2019r. poz. 2305) zarzucając naruszenie przepisów art.6j ust.2z 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.

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 kilkuosobowej 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 "różnicowania 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 powyższej 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 ocenie skarżonego organu, skarga nie zasługuje na uwzględnienie i organ wnosi o jej oddalenie w całości.

Załączniki:

1. Uchwała nr III/27/19 Rady Miasta Kolno z dnia 5 marca 2019r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego, poz. 1444),
2. Pismo Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku (zwaną dalej RIO) z dnia 4.04.2019r. o wszczęciu postępowania nadzorczego i wyznaczeniu posiedzenia Kolegium RIO w sprawie powyższej uchwały.
3. Pismo Przewodniczącego Rady Miasta Kolno do RIO, informujące o terminie sesji Rady Miasta, na której będzie zastąpiona powyższa uchwała nową, dostosowująca stawki opłat do wymaganej prawem wysokości, wraz z projektem tej uchwały,

4. Uchwała nr 1535/19 z dnia 12 kwietnia 2019r. Kolegium RIO w Białymstoku o umorzeniu postępowania nadzorczego w stosunku do uchwały Rady Miasta Kolno Nr III/27/19 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty,

5. Pismo Przewodniczącego Rady Miasta Kolno do RIO informujące o podjęciu uchwały nr IV/39/19 w dniu 12.04.2019r.

6. Informacje z Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku o ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego skarżonej uchwały nr IV/39/19 w dniu 15.04.2019r. oraz o ogłoszeniu poprzedzającej ją uchwały w dniu 11.03.2019r. po pozycją 1444.