

II FSK 958/16 - Wyrok

Data orzeczenia	2016-07-28
Data wpływu	2016-04-07
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Bogusław Dauter /sprawozdawca/ Grażyna Nasierowska /przewodniczący/ Nadzieja Karczmarczyk - Gawęcka
Symbol z opisem	6116 Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Podatki inne Odpady
Sygn. powiązane	I SA/Łd 1136/15
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	Uchyłono zaskarżony wyrok i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny
Powołane przepisy	Dz.U. 2015 nr 0 poz 1515; art. 91 ust. 1 i 4; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity Dz.U. 2013 nr 0 poz 1399; art. 6j ust. 3b i 3c; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity. Dz.U. 2015 nr 0 poz 87; art. 11; Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący – Sędzia NSA Grażyna Nasierowska, Sędzia NSA Bogusław Dauter (sprawozdawca), Sędzia WSA (del.) Nadzieja Karczmarczyk -Gawęcka, Protokolant Anna Rembowska, po rozpoznaniu w dniu 28 lipca 2016 r. na rozprawie w Izbie Finansowej skargi kasacyjnej Gminy Zgierz od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 grudnia 2015 r. sygn. akt I SA/Łd 1136/15 w sprawie ze skargi J. S. na uchwałę Rady Gminy Zgierz z dnia 26 marca 2015 r. nr [...] w przedmiocie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi 1) uchyła zaskarżony wyrok w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Łodzi, 2) zasądza od J. S. na rzecz Gminy Zgierz kwotę 330 (słownie: trzysta trzydzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

1. Wyrokiem z 17 grudnia 2015 r., I SA/Łd 1136/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził nieważność zaskarżonej przez J. S. uchwały Rady Gminy Z. z 26 marca 2015 r., [...] w przedmiocie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

2. Powyższe rozstrzygnięcie zapadło w następującym stanie faktycznym. Rada Gminy Z. uchwałą z 26 marca 2015 r., [...] w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomościach wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe ustaliła zryczałtowaną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w wysokości: 1) 203,36 zł, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny; 2) 217,76 zł, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób zmieszany (§ 1). Jednocześnie w § 2 tej uchwały zostały ustalone stawki opłat za pojemniki (ust. 1), gdy odpady są zabierane i odbierane w sposób selektywny i gdy odpady są zbierane i odbierane w sposób zmieszany (ust. 2). Wykonanie tej uchwały powierzono Wójtowi Gminy Z. (§ 3 uchwały).

Pismem z 13 lipca 2015 r. skierowanym do Rady Gminy Z. J. S zakwestionował powyższą uchwałę i odwołując się do wyliczeń dotyczących opłat ponoszonych przez osoby posiadające domki letniskowe i osoby na stałe mieszkające w gminie, stwierdził, że rodziny - osoby posiadające domki letniskowe zostały obciążone za zagospodarowanie odpadów komunalnych opłatą średniomiesięcznie 3-6 razy większą niż rodziny - osoby mieszkające na stałe w gminie. W jego ocenie tak zróżnicowane opłaty oznaczają, że obywatele są traktowani nierówno, co jest niezgodne z art. 32 Konstytucji RP. Jednocześnie wskazał, że podana wielkość opłat jest błędna i rażąco zawyżona w stosunku do wysokości opłat stałych mieszkańców. Jego zdaniem mieszkańiec domku letniskowego i mieszkaniec "stały" generują średniomiesięcznie identyczne co do rodzaju i wielkości odpady. Ten pierwszy, w okresie 3-4 miesięcy pobytu latem wygeneruje mniej odpadów niż mieszkaniec "stały" w ciągu 12 miesięcy ($4 < 12$). Również mniej, a nie więcej, odpadów roślinnych (trawy, liści itp.) pochodzi z nieruchomości z domku letniskowego niż z nieruchomości zamieszkałej na stałe. Nieruchomości zamieszkałe przez cały rok (wyłączając gospodarstwa rolne), to pozostałości po gospodarstwach rolnych i inne duże nieruchomości, a w tym tzw. "rezydencje" o powierzchni 3000-4000 m² z trawnikami zajmującymi 50-60% powierzchni. Wiele domków letniskowych w ogóle nie generuje odpadów, gdyż od lat są niezamieszkałe. W rejonie Ustronia stanowią one około 10 %.

Z uwagi na powyższe J. S. wniósł na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, dalej: "u.s.g."), o zmianę treści zakwestionowanej uchwały jako podjętej z naruszeniem art. 32 Konstytucji RP i tym samym naruszającej jego prawa oraz prawa innych właścicieli nieruchomości. Ponadto zakwestionował także okres obowiązywania uchwały określającej zryczałtowaną opłatę za rok kalendarzowy, podczas gdy uchwała ta została ogłoszona w dniu 10 kwietnia i weszła w życie w dniu 24 kwietnia 2015 roku.

3. W rozważaniach merytorycznych sąd pierwszej instancji podniósł m.in., że skarga jest uzasadniona, bowiem zaskarżona uchwała Rady Gminy Z. narusza przepisy art. 6j ust. 3b i 3c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm., dalej: "u.u.c.p.g") w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Sąd uznaje zatem za zasadny zarzut sformułowany w pkt b ostatniego akapitu skargi.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g., wynika, że warunkiem formalnym skutecznego zaskarżenia uchwały rady gminy jest wykazanie, że: 1) zaskarżona uchwała jest uchwałą z zakresu administracji publicznej, 2) wcześniej bezskutecznie wezwano gminę do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, 3) zachowany został termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

W niniejszej sprawie wymogi powyższe zostały spełnione. Zaskarżona uchwała jest uchwałą z zakresu administracji publicznej. Stosownie do treści art. 1, art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 6c ust. 1 i art. 6h u.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. Skarżący dopełnił wymogu bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Skarga została wniesiona z zachowaniem trybu określonego w art. 101 ust. 1 u.s.g. oraz w terminie określonym w art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej: "p.p.s.a."),.

Nie budzi wątpliwości, że na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. zaskarżeniu do sądu

administracyjnego podlega uchwałą, której postanowienia naruszają interes prawny lub uprawnienia danej osoby lub osób, a nie uchwałą następną zawierającą odmowę uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, co w rozpatrywanej sprawie oznacza, że skutecznie zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi mogła być uchwałą Rady Gminy Z. z 26 marca 2015 r., [...], a nie uchwałą tego organu z 30 lipca 2015 r., [...]. Sąd dostrzega brak precyzji skargi w tym zakresie, skoro skarżący pod tytułem pisma "Skarga" stwierdził, że wnosi skargę na uchwałę [...] Rady Gminy Z., ale jednocześnie z treści całej skargi, a zwłaszcza z jej wniosków końcowych wynika, że skarżący kwestionuje rozwiązania zawarte w uchwale Rady Gminy Z. z 26 marca 2015 r., [...] i wnosi o uchylenie także tej uchwały. Wobec tej uchwały skierowane są zarzuty skargi nierównego traktowania mieszkańców domków letniskowych i mieszkańców tzw. stałych i stosowania jej postanowień do okresu od 1 stycznia 2015 r., czyli do czasu sprzed opublikowania uchwały. Z tych zatem względów, mimo pewnego braku precyzyjności skargi, sąd uznał, że intencją skarżącego było zaskarżenie wskazanej wyżej uchwały z 26 marca 2015 r., co oznacza, że skarga jest dopuszczalna.

Warunkiem merytorycznego rozpoznania sprawy jest także stwierdzenie, że zaskarżona uchwałą narusza interes prawny skarżącego. Skarżący powinien zatem wykazać, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją (nie zaś tylko sytuacją faktyczną). Taki związek powinien istnieć w chwili wejścia w życie zaskarżanej uchwały i powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącego konkretnych, mających oparcie w przepisach prawa materialnego uprawnień.

W rozpatrywanej sprawie skarżący wykazał istnienie takiego związku. Zaskarżona uchwałą dotyczy ustalenia stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane w celach rekreacyjno-wypoczynkowych. Skarżący jest właścicielem (niekwestionowane) domku letniskowego położonego na terenie Gminy Z. Jest zatem adresatem praw i obowiązków wymienionych w rozdziale 3a u.u.c.p.g., a więc jest zobowiązany w 2015 r. płacić ryczałtową opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, według przepisów zawartych w zaskarżonej uchwale. Posiada on zatem interes prawny w zaskarżeniu uchwały.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały należy stwierdzić, że skarżący dostrzega niezgodność przedmiotowej uchwały z dwóch powodów. Po pierwsze, z powodu skutków, jakie uchwałą wywiera na okres czasu przed jej wejściem w życie, a po drugie, z powodu wadliwego wyliczenia opłaty ryczałtowej, co powoduje, że właściciele nieruchomości letniskowych są obciążeni opłatą proporcjonalnie wyższą, niż właściciele nieruchomości zamieszkiwanych na stałe.

Odnosząc się do pierwszego aspektu sprawy należy zauważyć, że na skutek nowelizacji ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dokonanej ustawą nowelizacyjną z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 87, dalej: "ustawa nowelizująca") w art. 6j wprowadzone zostały ust. 3b i 3c. Przepisy te przewidują, że dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub dla 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 innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Ryczałtowa stawka opłaty jest ustalana jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na takich nieruchomościach, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w

art. 6k ust. 1 pkt 2 tej ustawy (chodzi o ustaloną przez radę gminy stawkę za pojemnik o określonej pojemności). Powyższe przepisy wprowadzające ryczałtowa stawkę roczną dla nieruchomości rekreacyjnych weszły w życie z 1 lutego 2015 r., jednakże przepis przejściowy zawarty w ustawie nowelizacyjnej, to jest art. 11 przewidywał, że dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawach wskazanych w tym przepisie zachowują moc na okres na jaki zostały wydane jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od chwili wejścia ustawy w życie.

Nowelizując ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca wprowadził zatem roczną, ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami dla nieruchomości letniskowych wykorzystywanych sezonowo. Opłata ta płatna jest raz w roku ryczałtem. Nie zależy od rzeczywistej ilości odpadów gromadzonych na danej nieruchomości, jest bowiem obliczana w stosunku do średniej ilości odpadów powstających na takich nieruchomościach. Niezależnie jednak od tego, że opłata ta jest płatna raz w roku, to jest ekwiwalentem na rzecz gminy za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych powstających na nieruchomości w ciągu całego roku kalendarzowego. Zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego wymagają, aby regulacje prawne odnoszące się do określonego okresu czasu były wprowadzone i były znane adresatom obowiązków przed rozpoczęciem takiego okresu czasu. Obywatele nie powinni być bowiem zaskakiwani i dowiadywać się nagle, że określone przepisy choć obowiązują od wejścia ich w życie, to jednak dotyczą także okresu wcześniejszego, w jakim przepisy te nie obowiązywały. Dotyczy to także przepisów prawa lokalnego. Taka sytuacja zaistniała w rozpoznawanej sprawie. Upoważnia to do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała narusza przepisy art. 6j ust. 3b i 3c u.u.c.p.g. w zw. z art. 2 Konstytucji RP poprzez wprowadzenie ryczałtowej stawki opłaty o charakterze rocznym kilka miesięcy po rozpoczęciu okresu czasu, jakiego opłata dotyczy, czyli roku 2015. To naruszenie prawa jest wystarczające do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Natomiast trudno jest określić, czy stawka opłaty ryczałtowej została, jak zarzuca skarżący, zawyżona. Stawka opłaty ryczałtowej określona zaskarżoną uchwałą jest bowiem ustalana po pierwsze za cały rok, a po drugie od domku letniskowego lub innej nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowej. Jej wysokość nie zależy zatem ani od ilości osób przebywających w różnym czasie na takiej nieruchomości, ani od czasu tego przebywania. Jest ona uśredniona dla wszystkich nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych na terenie gminy. Trudno ją zatem porównywać wprost z opłatami ustalonymi dla nieruchomości zamieszkiwanych stale, bowiem wielkość tych opłaty uzależniona jest z reguły od określonych czynników (ilość osób, ilość zużytej wody, powierzchnia lokalu). Ustalając stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi rada gminy zgodnie z art. 6k ust. 2 u.u.c.p.g. bierze pod uwagę między innymi koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a więc np. koszty transportu odpadów z różnych nieruchomości. Załączona do akt kalkulacja kosztów związanych z zagospodarowaniem odpadów komunalnych dla domków letniskowych oparta jest na założeniu, że w przeciągu roku sprzed domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych jedynie sezonowo odbieranych jest średnio 16 pojemników. Należy przez to rozumieć, że chodzi o wyliczoną średnią ilość odbieranych pojemników z każdej rekreacyjnej nieruchomości. Kalkulacja opłaty wskazuje zaś na to, że brano pod uwagę pojemnik o pojemności 120 litrów. Jakkolwiek w pisemnej kalkulacji wskazano, że ta średnia ilość 16 pojemników wynika z miesięcznych raportów firmy odbierającej odpady, to jednak na podstawie dokumentacji załączonej do sprawy, w tym na podstawie miesięcznych raportów firmy odbierającej odpady w 2014 r., nie ma możliwości sprawdzenia, czy ilość ta została wskazana prawidłowo.

4. W skardze kasacyjnej pełnomocnik organu zaskarżył wyrok w całości, zarzucając mu:

naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na treść zaskarżonego orzeczenia,

a to art. 3 § 2 pkt 5 oraz art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g. poprzez przyjęcie, iż skarga była w niniejszej sprawie dopuszczalna, mimo dostrzeżenia przez sąd, że skarga dotyczy uchwały Rady Gminy Z. z 30 lipca 2015 r. (stanowiącej odpowiedź skarżącego na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a zatem akt, od którego skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego nie przysługuje) i uznanie, iż rzeczywistą intencją skarżącego było zaskarżenie uchwały Rady Gminy Z. z 26 marca 2015 r. co oznacza, iż sąd pierwszej instancji bezzasadnie rozpoznał skargę i wydał merytoryczne orzeczenie w sprawie, dokonując oceny innego aktu organu administracji niż zaskarżony, a zatem wykraczając poza zakres sprawy, wyznaczony treścią skargi

naruszenie prawa materialnego poprzez jego błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie, tj.:

art. 6j ust. 3b i 3c u.u.c.p.g. w zw. z art. 11 ustawy nowelizującej poprzez uznanie, iż uchwalenie nowych stawek opłat z tytułu gospodarki odpadami komunalnymi nastąpiło z naruszeniem prawa, w sytuacji, gdy, z jednej strony, Gmina Z. działała na podstawie przepisów prawa, w szczególności istniała podstawa prawna do podjęcia przedmiotowej uchwały, w tym także do wyliczenia stawki ryczałtowej zgodnie z zaleceniami ustawodawcy (przepis art. 6j ust. 3b i 3c u.u.c.p.g.), a z drugiej fakt, iż dotychczasowe przepisy wykonawcze w przedmiotowej materii zostały utrzymane w mocy (art. 11 ustawy nowelizującej) nie stoi na przeszkodzie uchwaleniu nowych przepisów wykonawczych, a ponadto, uchwała ustalająca nowe stawki opłat weszła w życie po stosownym *vacatio legis* (14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego), co pozwala uznać, iż nie można mówić o "zaskoczeniu" adresatów uchwały jej treścią, w czym sąd pierwszej instancji upatruje naruszenia prawa przez przedmiotową uchwałę

art. 6j ust. 3b i 3c u.u.c.p.g. w zw. z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. poprzez przyjęcie, iż naruszenie prawa, jakiego dopuściła się Rada Gminy Z. jest na tyle istotne, że uzasadnia tak daleko idącą sankcję jak stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały

a w konsekwencji powyższych naruszeń naruszenie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. poprzez uwzględnienie skargi (stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały) w sytuacji, gdy całokształt okoliczności sprawy nie dawał podstaw do takiego rozstrzygnięcia

Wskazując na powyższe pełnomocnik organu wniósł o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej w związku z zarzutami opisanymi w pkt 1 niniejszej skargi, względnie o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie skargi jako bezzasadnej lub o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Ponadto wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

5. Skarga kasacyjna ma częściowo uzasadnione podstawy. Za zasadny należało uznać zarzut opisany w pkt 2 skargi kasacyjnej, którego istota sprowadza się do prawidłowości stosowania art. 6j ust. 3b i 3c u.u.p.c.g. Przepis ten w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, 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.

Nowelizując ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca wprowadził roczną, ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami dla nieruchomości letniskowych wykorzystywanych sezonowo. Opłata ta płatna jest raz w roku ryczałtem. Nie zależy od rzeczywistej ilości odpadów gromadzonych na danej nieruchomości, jest bowiem obliczana w stosunku do średniej ilości odpadów powstających na takich nieruchomościach.

W uzasadnieniu do noweli projektodawca podniósł, że wprowadzenie obowiązku uchwalenia ryczałtowej stawki rocznej za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego lub od innej nieruchomości miało na celu uproszczenie przepisów dotyczących naliczania tych opłat.

W przepisach przejściowych ustawy nowelizującej (art. 11), która weszła w życie 1 lutego 2015 r., stwierdzono, że dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 4, art. 6l, art. 6n, art. 6r ust. 3 i 4 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc na okres na jaki zostały wydane jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Regulacja ta pozwala na dość elastyczne stosowanie prawa starego, tym niemniej już po wejściu w życie nowego prawa może być ono stosowane. Będąca przedmiotem zaskarżenia uchwała nr [...] Rady Gminy Z. z 26 marca 2015 r. weszła w życie, po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Zatem uchwała ta, wydana na podstawie obowiązującej ustawy, z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*, nie uchybiała procedurze uchwalania aktów prawa miejscowego. Fakt, iż dotyczy ona ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno - wypoczynkowe, za rok 2015, a zatem w części także za okres przed podjęciem uchwały, nie oznacza jeszcze jej retroaktywnego działania. Jak zostało powiedziane wcześniej, roczna ryczałtowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotyczy nieruchomości letniskowych wykorzystywanych sezonowo. Płatna jest zgodnie z uchwałą Rady Gminy Z. nr [...] z 26 marca 2015 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, do dnia 5 listopada każdego roku, za bieżący rok kalendarzowy. Należy podkreślić, że jakkolwiek stawka opłaty ma charakter roczny, to dotyczy nieruchomości wykorzystywanych jedynie przez część roku i z tego właśnie względu jest płatna pod koniec danego roku (do dnia 5 listopada każdego roku, za bieżący rok kalendarzowy). Nie można więc zasadnie twierdzić, że w stanie faktycznym sprawy doszło do naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz. Ten sposób wykładni wskazanych wyżej przepisów nie jest również kwestionowany w orzecznictwie sądowym, jak i organów nadzoru (por. wyrok WSA w Gdańsku z 1 marca 2016 r., I SA/Gd 1411/15; uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 9 kwietnia 2015 r.).

Rację ma również strona skarżąca, co do niejasności rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji w przedmiocie sposobu wyliczenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno - wypoczynkowe. Jakkolwiek z pierwszego zdania uzasadnienia wyroku zdaje się wynikać, że w tej części sąd pierwszej instancji nie uwzględnił zarzutów skargi, to w dalszej części uzasadnienia tego stanowiska wprost nie uzasadnił. Biorąc pod uwagę, że skarżąca gmina odbiera wypowiedź sądu w tym zakresie (str. 6 - 7 uzasadnienia wyroku), jako krytykę podjętej uchwały, sąd pierwszej instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy jednoznacznie rozstrzygnie, czy ryczałtowana stawka opłaty ustalona została prawidłowo, z uwzględnieniem dyspozycji art. 6j ust. 3c u.u.p.c.g., czy też nie. Nie można bowiem uznać za rozpoznanie sprawy w omawianym zakresie stwierdzenia sądu pierwszej instancji, że "trudno jest określić, czy stawka opłaty ryczałtowej została, jak zarzuca skarżący, zawyżona". Przypomnieć tylko należy za wyrokiem WSA w Białymstoku z 6 listopada 2013 r., I SA/Bk 127/13, który w tym orzeczeniu zawarł tezę mającą charakter uniwersalny, 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. Prawidłowo 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. 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.

Ponownie rozpoznając sprawę w tym zakresie sąd pierwszej instancji w razie konieczności odnie się do uzasadnienia przedmiotowej uchwały, a gdyby to było niewystarczające do przywołanych w uzasadnieniu skargi kasacyjnej (str. 7) danych przekazywanych gminie przez przedsiębiorstwo zajmujące się odbiorem odpadów zbieranych z domków letniskowych.

Odnosząc się do zarzutu skargi kasacyjnej określonego w jej pkt 2 lit. b, odnośnie do podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy, to jego ostateczne rozstrzygnięcie na obecnym etapie sprawy jest przedwczesne. Podnieść tylko należy, że jakkolwiek treść art. 147 § 1 p.p.s.a. wydaje się jednoznaczna, to mając na uwadze brzmienie art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 u.s.g. oraz wypracowane na tle przywołanych wyżej przepisów piśmiennictwo i judykaturę przyjąć należy, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. A. Kabat w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka - Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, Warszawa 2016, str. 643; M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). To stanowisko jest utrwalone w orzecznictwie (przykładowo wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OSS 1998/3/79, wyroki WSA w Krakowie z 21 listopada 2013 r., III SA/Kr 648/13 i Gorzowie Wielkopolskim z 30 czerwca 2011 r., II SA/Go 269/11).

Nie jest zasadny natomiast zarzut dotyczący dopuszczalności skargi. Sąd pierwszej instancji w sposób prawidłowy przyjął, że przedmiotem zaskarżenia była uchwała Rady Gminy Z. z 26 marca 2015 r. Swoje stanowisko w tym zakresie sąd prawidłowo i wyczerpująco uzasadnił, zaś skarga kasacyjna tego stanowiska skutecznie nie podważyła.

Ponownie rozpoznając sprawę sąd pierwszej instancji zastosuje się do dokonanej wyżej wykładni przepisów prawa oraz wskazań co do dalszego postępowania.

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania kasacyjnego Sąd orzekł na podstawie art. 209 w zw. z art. 203 pkt 2 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 18 ust. 1 pkt 1 lit c i pkt 2 lit. a rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013, poz. 461).