



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 grudnia 2020 r.

Poz. 6909

Sygn. akt II SA/Lu 761/19



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec, Sędzia WSA Grzegorz Grymuza
Protokolant	Referent Radosław Dudek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Janowie Lubelskim

na uchwałę Rady Gminy Chrzanów

z dnia 17 maja 2017 r., nr XXVIII/129/17

w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Chrzanów z dnia 17 maja 2017 r., nr XXVIII/129/17 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 761/19

Uzasadnienie

W dniu 29 listopada 2019 r. (data wpływu do organu) Prokurator Rejonowy w Janowie Lubelskim (dalej także jako „skarżący”), powołując się na przepisy art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 52 § 1 i art. 53 § 3 w zw. z art. 53 § 2a, w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm. – dalej jako „p.p.s.a.”), wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na uchwałę nr XXVIII/129/17 Rady Gminy Chrzanów z dnia 19 maja 2017 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty. Zaskarżonej uchwale skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm. - dalej jako „u.c.p.g.”), polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej i zawartych w niej granic swobody regulacyjnej poprzez zróżnicowanie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalonej metodą od

gospodarstwa domowego, według nieprzewidzianego w ustawie kryterium liczby osób w gospodarstwie domowym. W oparciu o powyższy zarzut skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

W uzasadnieniu skargi Prokurator Rejonowy wskazał, że zaskarżoną uchwałą Rada Gminy Chrzanów, powołując jako podstawę prawną art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.; aktualny t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm. – dalej jako „u.s.g.”) oraz art. 6k ust. 1 i ust. 3 i art. 6j ust. 2a u.c.p.g., dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Chrzanów oraz ustaliła stawki tej opłaty. Powyższa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 26 maja 2017 r. pod poz. 2461 i zgodnie z § 5 weszła w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia.

Prokurator Rejonowy podkreślił, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z ugruntowanymi w orzecznictwie administracyjnym i doktrynie kryteriami akty prawa miejscowego charakteryzują się ogólnym oznaczeniem adresatów, terytorialnym zasięgiem, normatywnością, generalnością i abstrakcyjnością. Zaskarżona uchwała spełnia te warunki ponieważ jest adresowana do bliżej nieokreślonej liczby osób zobowiązanych do uiszczenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że w § 1 zaskarżonej uchwały wskazano, iż dokonuje się wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, określonej w art. 6j ust. 2a u.c.p.g., zgodnie z którą obowiązują różne stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. W § 2 ust. 1 uchwały określono natomiast następujące stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób selektywny:

1. 10 zł miesięcznie od gospodarstwa domowego, w którym zamieszkuje jedna osoba,
2. 17 zł miesięcznie od gospodarstwa domowego, w którym zamieszkują dwie osoby,
3. 27 zł miesięcznie od gospodarstwa domowego, w którym zamieszkują nie mniej niż trzy osoby i nie więcej niż pięć osób,
4. 38 zł miesięcznie od gospodarstwa domowego, w którym zamieszkuje nie mniej niż sześć osób.

Z kolei w § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały ustalono wyższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób nieselektywny, w wysokości:

1. 15 zł miesięcznie od gospodarstwa domowego, w którym zamieszkuje jedna osoba,
2. 27 zł miesięcznie od gospodarstwa domowego, w którym zamieszkują dwie osoby,
3. 37 zł miesięcznie od gospodarstwa domowego, w którym zamieszkują nie mniej niż trzy osoby i nie więcej niż pięć osób,
4. 53 zł miesięcznie od gospodarstwa domowego, w którym zamieszkuje nie mniej niż sześć osób.

Skarżący przypomniał, że zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., rada gminy

w drodze uchwały dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy. W myśl art. 6j ust. 2 u.c.p.g., w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1 tej ustawy (a więc nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy), rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Art. 6j ust. 2a u.c.p.g. stanowi natomiast, że rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. Rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłaty.

W ocenie Prokuratora Rejonowego, w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 stycznia 2015 r. dopuszczalne było różnicowanie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalonych od gospodarstwa domowego ze względu na liczbę osób w gospodarstwie domowym. Możliwość taka wynikała z art. 6k ust. 4 u.c.p.g. w jego ówczesnym brzmieniu, zgodnie z którym rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, mogła różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1,

spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat. Przepis ten został jednak zmieniony ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 87) i od dnia 1 lutego 2015 r. nie przewiduje on możliwości różnicowania stawek opłaty według ww. kryterium.

W stanie prawnym obowiązującym w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały, jak również obecnie podstawą różnicowania stawek opłaty przez radę gminy jest wyłącznie upoważnienie wynikające z art. 6j ust. 2a u.c.p.g., zawierające zamknięty katalog przesłanek różnicowania opłat. W katalogu tym ustawodawca nie wymienił przesłanki w postaci liczby osób w gospodarstwie domowym. Zdaniem skarżącego oznacza to, że w razie skorzystania z możliwości ustalenia jednej stawki opłaty od gospodarstwa domowego, rada gminy nie ma możliwości dalszego różnicowania opłaty. Skarżący na poparcie swojego stanowiska przywołał wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2016 r. sygn. akt II FSK 16/16, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 listopada 2016 r. sygn. akt I SA/Łd 857/16, a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2018 r. sygn. akt I SA/Bd 241/18.

Podsumowując Prokurator Rejonowy stwierdził, że Rada Gminy Chrzanów, wydając zaskarżoną uchwałę, zastosowała niezgodną z prawem metodę ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zróżnicowanie stawek tej opłaty w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym przy wyborze metody ustalenia opłaty od gospodarstwa domowego było, stosownie do powyższych uwag, sprzeczne z art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 2 i 2a u.c.p.g., przez to, że możliwość zróżnicowania stawek tej opłaty w taki sposób nie została w tej ustawie przewidziana. Rada Gminy Chrzanów błędnie natomiast utożsamiła zawarte w art. 6j ust. 2a u.c.p.g. pojęcie „liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość” z kryterium liczby osób w gospodarstwie domowym, a ponadto wprowadziła nieznaną ustawie kryterium podziału gospodarstw domowych na kategorie zależne od liczby osób w nich zamieszkujących i zróżnicowała na tej podstawie wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Chrzanów (reprezentujący w niniejszym postępowaniu Gminę Chrzanów) wniósł o oddalenie skargi.

Organ wskazał, że z art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. wynika, iż rada gminy w drodze uchwały dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy. Rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę: liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych, koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r. ust. 2-2b i 2d oraz przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo. Pomijając powołaną jako ostatnią okoliczność, trzy poprzednie muszą być wzięte pod uwagę przez radę gminy przy określaniu stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przy przyjęciu każdej z metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g.. Ustawodawca również, stosownie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, określił maksymalne stawki opłat (art. 6k ust. 2a). Rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów miejskich lub wiejskich, a także od rodzaju zabudowy (art. 6j ust. 2a).

Organ stwierdził, że nie jest właściwe stanowisko skarżącego, zgodnie z którym wykładnia art. 6j ust. 2 i 2a u.c.p.g. wskazuje, że wybór przez radę gminy metody ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, a więc określonej w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., uniemożliwia różnicowanie tej stawki w zależności od kryteriów wymienionych w art. 6j ust. 2a u.c.p.g. (akcentując przy tym użycie przez ustawodawcę zwrotu „uchwalić jedną stawkę opłaty”). Organ wyraził odmienne stanowisko podnosząc, że kryteria z art. 6j ust. 2a u.c.p.g., jako mogące różnicować stawki opłaty, mają również zastosowanie przy przyjęciu metody z art. 6j ust. 2 u.c.p.g.

Wójt Gminy Chrzanów podniósł, że analogiczny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 października 2015 r. sygn. akt II FSK 1797/15. W ocenie organu, pomimo, że powołany wyrok dotyczył stanu prawnego obowiązującego przed dniem 1 lutego 2015 r., to jednak jego tezy - w szczególności dotyczące wykładni art. 6j ust. 2a ustawy - pozostają nadal aktualne. W ślad za przywołanym wyrokiem organ zwrócił zatem uwagę, że ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zmodyfikowano rozwiązania wprowadzone pierwotnie przez ustawę. Zgodnie z art. 1 pkt 2 lit. „b” ww. ustawy nowelizującej, do art. 6j ustawy dodano ust. 2a, o następującej treści: „Rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców

zamieszkujących nieruchomości, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy”. Kolejna nowelizacja miała miejsce w dniu 2 lutego 2015 r. i odzwierciedlała w szczególności wyrok Trybunału Konstytucyjnego, którym z dniem 19 grudnia 2013 r. art. 6k ust. 1 u.c.p.g. w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, został uznany za niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji RP (pkt 5 wyroku TK z dnia 28 listopada 2013 r. - Dz. U. z 2013 r. poz. 1593). Natomiast przepis art. 6j ust. 2a ustawy zachował swoje dotychczasowe brzmienie. NSA z przytaczanym wyrokiem uznał zatem, że wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji, 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. Podkreślił, że 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 u.c.p.g., w którym mowa o ustaleniu stawki opłat, bez różnicowania tego pojęcia na potrzeby wyboru metody. Nadto za taką wykładnią przemawia systematyka ustawy i umiejscowienie omawianego przepisu

w regulacji dotyczącej różnicowania stawek opłat. Należy bowiem zauważyć, że regulacja dotycząca możliwości „różnicowania stawki opłat w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomości, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy”, zawarta została w treści art. 6j ust. 2a u.c.p.g., a więc bezpośrednio po art. 6j ust. 1 i 2. Błędny i pozbawiony racjonalnego uzasadnienia jest zatem pogląd, że możliwość różnicowania stawek opłat przez organ samorządowy dotyczy wyłącznie metody określonej w art. 6j ust. 1 ustawy

W ocenie organu, że powyższym stanowiskiem przemawiają również 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 bowiem 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 zaś, że „proponowana w art. 1 w pkt 2 lit. „a” i „b” noweli zmiana w art. 6j u.c.p.g. 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. Ponadto organ zwrócił uwagę, że w odpowiedzi na interpelację poselską nr 23992 Minister Środowiska zawarł pogląd, iż: „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 (por. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2016 r. sygn. akt II FSK 3231/15).

Końcowo organ zaznaczył, że z art. 91 ust. 4 u.s.g. wynika, iż stwierdzenie nieważności aktu samorządu terytorialnego może nastąpić tylko w razie istotnego naruszenia prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, gdyż zaskarżona uchwała nr XXVIII/129/17 Rady Gminy Chrzanów z dnia 19 maja 2017 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, jest dotknięta istotnymi naruszeniami prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. oraz art. 91 ust. 1 u.s.g.

Na wstępie wymaga wskazania – co Sąd ustalił z urzędu – że zaskarżona uchwała funkcjonowała w obrocie prawnym do dnia 29 lutego 2020 r., albowiem została uchylona z dniem 1 marca 2020 r. tj. wraz z wejściem w życie uchwały nr XII/64/2020 Rady Gminy Chrzanów z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2020 r. poz. 1052), mocą § 3 tej uchwały. Okoliczność ta nie daje jednak podstawy do umorzenia niniejszego postępowania sądowego, na zasadzie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., jako bezprzedmiotowego. Uchylenie zaskarżonej uchwały ma bowiem wyłącznie skutek konstytutywny *ex nunc*, tj. na przyszłość (odmiennie niż w przypadku stwierdzenia nieważności aktu, które przynosi skutek *ex tunc*, tj. od momentu jego uchwalenia). Przepisy zawarte w kwestionowanej uchwale, w przypadku jedynie ich uchylenia, a nie stwierdzenia ich nieważności, mogą zatem mieć w dalszym ciągu zastosowanie do okresu obowiązywania zaskarżonej uchwały, czyli od momentu jej wejścia w życie do czasu wejścia w życie przepisów ją derogujących (por. uchwały Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94 oraz z dnia 14 lutego 1994 r., sygn. akt K 10/93). Stąd też dokonanie przez Sąd – na skutek skargi Prokuratora

Rejonowego w Janowie Lubelskim – kontroli legalności zaskarżonej uchwały nr XXVIII/129/17, pozostawało nadal aktualne pomimo jej uchylecia w toku postępowania sądowego.

Oceniając w dalszej kolejności dopuszczalność skargi wskazać należy, że zgodnie z art. 8 p.p.s.a. prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony.

Z treści przytoczonego przepisu wynika, że prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich nie działają w sprawie we własnym interesie, lecz w interesie ogólnym - ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela. Oznacza to, że decyzja prokuratora o udziale w postępowaniu przed sądem administracyjnym należy wyłącznie do tego podmiotu. Jej słuszność nie podlega ocenie sądu.

W orzecznictwie ugruntowany jest ponadto pogląd, że do skargi prokuratora nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 u.s.g. Wyjaśnić należy, że przepis ten stanowi, iż każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest natomiast ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Prokurator wnosi skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób i jedyną podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona obiektywnego porządku prawnego (art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze). Nie ma więc w tym przypadku konieczności wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki lub interesu społecznego.

Ponadto należy podkreślić, że zaskarżona uchwała nr XXVIII/129/17 Rady Gminy Chrzanów z dnia 19 maja 2017 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, stanowi akt prawa miejscowego, o czym – jak słusznie wskazał skarżący – decydują takie jej cechy, jak ogólne oznaczenie adresatów, terytorialny zasięg, normatywność, generalność i abstrakcyjność. Zaskarżenie przedmiotowej uchwały przez prokuratora nie było zatem ograniczone żadnym terminem (art. 53 § 3 p.p.s.a.).

Uznając zatem skargę wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Lubelskim za dopuszczalną, Sąd dokonał jej merytorycznej kontroli, dochodząc do wniosku, że

w zarzuty podniesione w jej treści są zasadne.

Istota zawisłego sporu odnosi się do oceny dopuszczalności zastosowania przez Radę Gminy Chrzanów różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o kryterium liczby osób zamieszkujących w gospodarstwie domowym.

Wypada przypomnieć na wstępie, że akty prawa miejscowego (do których – jak już wyżej wskazano – należy zaskarżona uchwała) mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP). Treść regulacji zawartej w danym akcie prawa miejscowego musi wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Samodzielność organów gminy w zakresie stanowienia prawa miejscowego zależy od rodzaju aktu – inny jest zakres swobody regulacyjnej w przypadku aktów ustrojowych (art. 40 ust. 2 u.s.g.), inny w przypadku przepisów porządkowych (art. 40 ust. 3 u.s.g.), a jeszcze inny w przypadku tzw. aktów wykonawczych (art. 40 ust. 1 u.s.g.), z jakim mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie.

Przy tego rodzaju przepisach prawa miejscowego (wykonawczych, a nie porządkowych) ustawodawca w różny sposób formułuje zakres upoważnienia. Czasami, jak w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, mamy do czynienia z bardzo szerokim zakresem upoważnienia ustawowego

i wynikającej stąd bardzo dużej samodzielności organów gminy przy tworzeniu prawa miejscowego (mowa tam o samodzielności planistycznej gminy, oczywiście mającej pewne granice). W badanym przypadku mamy do czynienia z nader ścisłym zdeterminowaniem kompetencji gminy upoważnieniem ustawowym.

W świetle art. 6j ust. 1 u.c.p.g., w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn: (1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub (2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub (3) powierzchni lokalu mieszkalnego, - oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1. Rada gminy może w przypadku takiej nieruchomości uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego (ust. 2).

Ponadto rada może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. Rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłaty (ust. 2a).

Z brzmienia przytoczonych przepisów wynika, że upoważnienie zawarte

w przepisach ustawy bardzo mocno determinuje treść możliwych rozwiązań przyjętych w aktach prawa miejscowego. Gmina nie może wybrać dowolnej metody, lecz jedną z czterech przewidzianych przez ustawodawcę (metoda liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość; metoda ilości zużytej wody z danej nieruchomości; metoda powierzchni lokalu mieszkalnego; metoda jednej stawki od gospodarstwa domowego). Nie może również swobodnie dobierać stawek i łączyć je dowolnie z metodami ustalania opłat. Ustawodawca ściśle określił w upoważnieniu ustawowym kryteria różnicowania (ust. 2a).

Sąd podziela stanowisko skarżącego Prokuratora, że zastosowanie jako kryterium różnicowania stawki za gospodarowanie odpadami liczby mieszkańców zamieszkujących w gospodarstwie domowym wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego (art. 6j ust. 2a u.p.c.g.).

Po pierwsze, Sąd podziela wyrażony w orzecznictwie pogląd, że w stanie prawnym obowiązującym od 1 lutego 2015 r. (który ma zastosowanie do oceny legalności zaskarżonej uchwały) nie ma możliwości różnicowania stawki opłaty

w przypadku wyboru metody jednej stawki od gospodarstwa domowego (art. 6j ust. 2 u.p.c.g.). Sąd zgadza się w pełni stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartym w powoływanym przez Prokuratora wyroku z dnia 6 maja 2016 r. (II FSK 16/16). Taki sam pogląd był wyrażony również w innych orzeczeniach - m.in. w wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 9 lipca 2015 r. (I SA/Rz 499/15), wyroku WSA w Łodzi z dnia 29 listopada 2016 r. (I SA/Łd 857/16), wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2018 r. (SA/Bd 241/18), wyroku WSA w Gdańsku z dnia 22 października 2019 r. (I SA/Gd 1460/19), wyroku NSA z dnia 19 lutego 2019 r. (II FSK 3267/18).

Trafnie w tych orzeczeniach wyjaśnia się, że możliwość różnicowania stawki, przewidziana w art.6j ust. 2a u.p.c.g., wyraźnie odnosi się tylko do niektórych parametrów obliczania opłaty takich jak ilość mieszkańców czy powierzchnia lokalu mieszkalnego, a więc tych, o których mowa w ust. 1. Pozostałe przesłanki różnicowania stawki przewidziane w tym przepisie – wbrew stanowisku organu – w żadnym wypadku nie wiążą się z wielkością gospodarstwa domowego, a położeniem nieruchomości i jej rodzajem. W związku z tym, skoro w zaskarżonej uchwale Rada Gminy skorzystała z możliwości ustalenia jednej stawki od gospodarstwa domowego, to nie miała możliwości dalszego różnicowania stawki. Jak podkreśla się w powoływanym orzecznictwie, w art. 6j ust. 1 ustawodawca posługuje się pojęciem opłaty, jako iloczynu podstawy i stawki, a w art. 6j ust. 2 pojęciem opłaty jako jednej stawki od podstawy (gospodarstwa domowego).

Po drugie, w katalogu dopuszczalnych kryteriów różnicowania stawek (art. 6j ust. 2a u.p.c.g., ustawodawca nie przewidział przyjętego przez Radę kryterium „liczby osób zamieszkujących w gospodarstwie domowym”. W ślad za powoływanym orzecznictwem należy zdecydowanie stwierdzić, że z żadnego przepisu u.p.c.g. nie wynika również upoważnienie dla rady gminy do wprowadzenia w ramach metody wymienionej w art. 6j ust. 2 u.p.c.g., dodatkowego kryterium, jakim jest podział gospodarstw domowych na kategorie zależne od liczby osób w nich zamieszkujących i różnicowanie na tej podstawie wysokości stawki opłaty.

W katalogu dopuszczalnych kryteriów różnicujących stawki jest wymienione kryterium liczby osób zamieszkujących nieruchomość, jednak nie jest to absolutnie kryterium tożsamy z zastosowanym przez gminę kryterium liczby osób w gospodarstwie domowym. Nie sposób przy tym uznać, że zastosowane w uchwale kryterium liczby osób zamieszkujących gospodarstwo domowe, jest tożsamy z ustawowym kryterium liczby mieszkańców danej nieruchomości. Jak trafnie wskazał NSA w wyroku w sprawie II FSK 16/16, przewidziane w ustawie pojęcia „liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość” nie można utożsamiać z pojęciem gospodarstwa domowego, gdyż osoby zamieszkujące nieruchomość nie muszą tworzyć ze sobą gospodarstwa domowego. Błądność odmownego stanowiska ukazuje prosty przykład: w przypadku jednej nieruchomości wielolokalowej (gdy nie została wyodrębniona własność lokali) mieszkańcy danej nieruchomości wchodzi w skład wielu odrębnych gospodarstw domowych. Podobnie: w dużym domu mieszkalnym, np. tzw. dwurodzinnym, który stanowi formalnie część składową jednej nieruchomości gruntowej, mogą zamieszkiwać dwie rodziny, tworzące dwa różne gospodarstwa domowe. Znowż zatem widać, że liczba mieszkańców zamieszkujących nieruchomość nie pokrywa się z liczbą członków poszczególnych gospodarstw domowych.

Podkreślić trzeba, że Sąd ocenia legalność zaskarżonej uchwały według stanu prawnego i brzmienia upoważnienia ustawowego obowiązującego w dacie jej uchwalenia (19 maja 2017 r.). W tym kontekście jedynie na marginesie można zauważyć, że możliwość różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami przy wyborze metody odwołującej się do kryterium gospodarstwa domowego, istniała

w stanie prawnym obowiązującym w okresie od 6 marca 2013 r. (art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach; Dz. U. z 2013 r., poz. 228) do 31 stycznia 2015 r. (art. 1 pkt 14 lit. c ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2015 r., poz. 87). W okresie tym możliwość różnicowania stawek przy tej metodzie można było wywodzić z treści art. 6k ust. 4 u.c.p.g., zgodnie z którym rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat. Różnicowanie było zatem dopuszczalne zarówno przy zastosowaniu metod z ust. 1, jak i metod z ust. 2 art. 6j u.p.c.g. Takie też poglądy wyrażano ówczesnie w orzecznictwie NSA (por. m.in. powołany w odpowiedzi na skargę wyroki NSA: z dnia 6 października 2015 r. sygn. akt II FSK 1797/15), tym niemniej jednak pogląd ten był wyrażany w stanie prawnym obowiązującym do końca stycznia 2015 r. i odwoływał się właśnie do ówczesnego brzmienia art. 6k ust. 4 u.p.c.g. (na co zwraca uwagę NSA w wyroku w sprawie II FSK 16/16). Sąd w niniejszej sprawie nie podziela natomiast stanowiska wyrażonego w drugim z wyroków NSA przywołanych w odpowiedzi na skargę (z dnia 22 stycznia 2016 r. sygn. akt II FSK 3231/15), jakoby pogląd powyższy pozostawał aktualny pomimo zmiany stanu prawnego. W nowym stanie prawnym pogląd ten stracił rację bytu. Od 1 lutego 2015 r. art. 6k ust. 4 u.c.p.g. zmienił bowiem całkowicie brzmienie: rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić

w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. W aktualnym stanie prawnym nie ma więc żadnych podstaw prawnych do wprowadzania przez radę gminy liczby osób zamieszkujących w gospodarstwie domowym jako kryterium różnicującego stawki opłat za gospodarowanie odpadami (zob. też szeroką analizę wpływu zmian normatywnych na dopuszczalność zróżnicowania stawek opłat przez radę gminy w powoływanych wyrokach NSA w sprawach II FSK 16/16 i II FSK 3267/18). W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2016 r., sygn. akt II FSK 3231/15, nie uwzględniono natomiast analizy zmiany art. 6k ust. 4 u.c.p.g.,

Wprawdzie w działaniu Rady Gminy Chrzanów można odczytać intencje realizowania pewnych założeń polityki społecznej na obszarze gminy, w postaci wsparcia gospodarstw domowych składających się z dużej liczby mieszkańców (zastosowana stawka obniża realne obciążenie ekonomiczne opłatą w gospodarstwach liczących sześć i więcej osób), jednak analizując sprawę z tej perspektywy zauważyć przyjedzie, że kwestie realizowania polityki społecznej nie mogą prowadzić do przypisywania radzie kompetencji do regulowania kwestii opłat za gospodarowania odpadami w sposób wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego. Jak wskazano wyżej, w rozpoznawanej sprawie upoważnienie ustawowe w odniesieniu do zróżnicowania stawek opłat jest dość sztywne i daje niewielkie pole manewru regulacyjnego.

Ponadto, realizacja określonej polityki społecznej poprzez odpowiedni wybór metod ustalania i stawek opłat za usuwanie odpadów, jest w pełni możliwa nawet przy ścisłych ramach upoważnienia ustawowego. Po pierwsze, jeśli gmina chce wspierać gospodarstwa domowe wieloosobowe (niezależnie od dochodu), wystarczy, że wybierze metodę ustalania opłaty dla gospodarstwa domowego (ust. 2). Ta metoda z gruntu preferuje gospodarstwa wieloosobowe. W tym przypadku dopuszczalne jest stosowanie wyłącznie jednej stawki, dlatego taką samą opłatą poniesie gospodarstwo domowe składające się z kilku osób, jak i gospodarstwo domowe jednoosobowe. Preferencyjny dla gospodarstw wieloosobowych charakter tej metody jest od razu widoczny. Po drugie, jeśli gmina chce wspierać gospodarstwa domowe o niskich dochodach (niezależnie od liczby członków gospodarstwa), może zastosować zwolnienia, na podstawie art. 6k ust. 4.

Z powyższych rozważań wynika, że o ile wybór metody ustalenia opłaty

w oparciu o liczbę mieszkańców danej nieruchomości jest prawidłowy, o tyle kryterium różnicujące wysokość stawek w postaci liczby osób w gospodarstwie domowym nie ma podstaw w treści art. 6j ust. 2a u.p.c.g. W konsekwencji konieczne jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, jako wykraczającej poza zakres upoważnienia ustawowego.

Mając na względzie powyższe Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.