



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 grudnia 2020 r.

Poz. 6910

Sygn. akt II SA/Lu 787/19



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska, Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Protokolant	Referent Radosław Dudek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 września 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Janowie Lubelskim

na uchwałę Rady Gminy Dzwola

z dnia 31 maja 2019 r. nr VI/41/2019

w przedmiocie ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 787/19

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Janowie Lubelskim wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na podstawie art. 8 § 1, 50 § 1, 52 § 1, 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2325), dalej jako „p.p.s.a.” skargę na uchwałę nr VI/41/2019 Rady Gminy Dzwola z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty.

Zaskarżoną uchwałą (Dz. Urz. Woj. Lub. z dnia 10 czerwca 2019r., poz. 3610), Rada Gminy postanowiła, że:

§ 1. ust. 1. Dokonuje się wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, od gospodarstwa domowego:

- 1) jednoosobowego,
- 2) dwuosobowego,
- 3) trzy i czterosobowego,
- 4) pięciosobowego i więcej.

§ 1. ust. 2. Ustala się stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób selektywny:

1. dla gospodarstwa domowego jednoosobowego - 10 zł miesięcznie,
2. dla gospodarstwa domowego dwuosobowego - 20 zł miesięcznie,
3. dla gospodarstwa domowego trzy i czterosobowego - 31 zł miesięcznie,
4. dla gospodarstwa domowego pięciosobowego i więcej - 39 zł miesięcznie.

§ 1. ust. 3. Ustala się stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób nieselektywny, w wysokości:

1. dla gospodarstwa domowego jednoosobowego - 20 zł miesięcznie,
2. dla gospodarstwa domowego dwuosobowego - 40 zł miesięcznie,
3. dla gospodarstwa domowego trzy i czterosobowego - 62 zł miesięcznie,
4. dla gospodarstwa domowego pięciosobowego i więcej - 78 zł miesięcznie.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 506), dalej jako „u.s.g.” oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 3 oraz art. 6j ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 z późn. zm.), dalej jako „u.c.p.g.”

Prokurator zarzucił tej uchwale naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 2 i 2a 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 i wniósł o stwierdzenie jej nieważności w całości. Zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 1 - 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. Natomiast w myśl art. 6j ust. 2 - 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. Z kolei przepis art. 6j ust. 2a stanowi, 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.

Prokurator podkreślił, że 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 zmieniony ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 87) i od dnia 1 lutego 2015 r. nie przewiduje on możliwości różnicowania stawek opłaty według w/w 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. Oznacza to, że w razie skorzystania z możliwości ustalenia jednej stawki opłaty od gospodarstwa domowego, rada gminy nie ma możliwości dalszego różnicowania opłaty. Jak wskazano w wyroku WSA w Łodzi z dnia 29 listopada 2016r., sygn. akt I SA/Łd 857/16, „z żadnej regulacji u.c.p.g., nie wynika również upoważnienie dla rady gminy do wprowadzenia w ramach metody wymienionej w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., dodatkowego kryterium, jakim jest podział gospodarstw domowych na kategorie zależne od liczby osób w nich zamieszkujących i zróżnicowanie na tej podstawie wysokości stawki opłaty. Przewidzianego w ustawie pojęcia „liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość” nie można utożsamiać z zastosowanym w niniejszej uchwale pojęciem „gospodarstwa domowego”, gdyż osoby zamieszkujące nieruchomość nie muszą tworzyć ze sobą gospodarstwa domowego”. Taki sam pogląd wyrażony został w wyroku NSA z dnia 6 maja 2016 r., sygn. akt II FSK 16/16 i WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt I SA/Bd 241/18.

Rada Gminy Dzwola zastosowała zatem niezgodną z prawem metodę ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a zróżnicowanie stawek tej opłaty w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym przy wyborze metody ustalania opłaty od gospodarstwa domowego było sprzeczne z art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 2 i 2a u.c.p.g.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Dzwola wniosła o jej oddalenie, nie podzielając stanowiska Prokuratora.

Podniosła, że u.c.p.g. była zmieniana kilkakrotnie - ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zmodyfikowano rozwiązania wprowadzone pierwotnie przez u.c.p.g. Zgodnie z art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej, dodano do art. 6j u.c.p.g. ust. 2a, o następującej treści: „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”. Kolejna nowelizacja, na którą wskazuje Prokurator - miała miejsce w dniu 2 lutego 2015 r. i odzwierciedlała w szczególności wyrok TK, którym z dniem 19 grudnia 2013 r. uznawał przepis art. 6k ust. 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, za niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji RP (pkt 5 wyroku TK z dnia 28 listopada 2013 r. - Dz. U. z 2013.1593). Natomiast przepis art. 6j ust. 2a zachował swoje dotychczasowe brzmienie. Zatem Rada Gminy Dzwola 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 u.c.p.g., w którym mowa o ustaleniu stawki opłat, bez różnicowania tego pojęcia na potrzeby wyboru metody. Oznacza to, że organ może 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. 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. Takie stanowisko podzielił NSA w wyroku z dnia 22 stycznia 2016 r., sygn. akt II FSK 3231/15.

Dodatkowo Rada Gminy podniosła, że zarówno z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, jak i zgodnie ze stanowiskiem Ministra Środowiska, celem wprowadzenia do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach m.in. art. 6j ust. 2a - było uelastycznienie i zrationalizowanie polityki gmin w zakresie ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych i gospodarowania tymi odpadami. Możliwość różnicowania stawki opłaty, przewidziana w tym przepisie, jest narzędziem pozwalającym na prowadzenie takiej polityki.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2523 ze zm., dalej jako „p.p.s.a.”) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, dalej jako „u.s.g.”) przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub

nieistotne (art. 91 u.s.g.). Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym np. podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Kr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639).

Rozpatrując skargę stwierdzić należy, że zarzuty Prokuratora Rejonowego w Lublinie są zasadne.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. (zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy) w zw. z art. 6j ust. 2 i 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.

Zakwestionowane w skardze przepisy § 1 ust. 1 – 3 zaskarżonej uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem tych przepisów. Zgodnie z art. 6 j :

1. W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1 (tj. „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.

2. W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

2a. 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.

Z kolei zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 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 § 1 ust. 1- 3 zaskarżonej uchwały podjętej na podstawie tych przepisów przewidziano, że dokonuje się wyboru „metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, od gospodarstwa domowego” i jednocześnie ustalono różne stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób selektywny (i odrębnie dla odbioru nieselektywnego) w zależności od liczby osób tworzących gospodarstwo domowe (dla gospodarstw 1-, 2-, 3-, 4-, 5- i więcej osobowych).

Zdaniem Prokuratora jest to niezgodne z przytoczonymi przepisami, ponieważ przepisy te od gospodarstwa domowego przewidują możliwość ustalenia tylko jednej stawki (art. 6j ust.2), niezależnie od tego, ile osób wchodzi w skład tego gospodarstwa.

W tej kwestii w orzecznictwie sądownoadministracyjnym wykształciły się dwa odmienne poglądy.

W świetle pierwszego z nich, prezentowanego przez Prokuratora, opierającego się na wykładni językowej - w art. 6j ust. 1 u.c.p.g. w brzmieniu od 6 marca 2013 r. nadanym ustawą nowelizującą z dnia 25 stycznia 2013 r. - ustawodawca posługuje się pojęciem opłaty jako iloczynu podstawy i stawki, (ustalanej przez radę gminy stosownie do wprowadzonego ustawą zmieniającą art. 6k), natomiast w art. 6j ust. 2 u.c.p.g. pojęciem opłaty jako jednej stawki od podstawy - gospodarstwa domowego. Określenie opłaty w odniesieniu do gospodarstwa domowego jest samodzielną metodą ustalania takiej opłaty, odrębną od metod wyliczonych w art. 6j ust. 1 pkt 1 – 3 u.c.p.g., nie stanowiącą iloczynu podstawy (liczby osób) i stawki. W związku z tym opłata ta nie podlega różnicowaniu. Wedle tego poglądu, za dopuszczalnością różnicowania stawki opłaty gospodarstwa domowego nie przemawia dodany tą samą ustawą nowelizującą z dnia 25 stycznia 2013 r. do art. 6j przepis ust. 2a u.c.p.g.. Zamieszczenie tego przepisu bezpośrednio po art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g. oznacza tylko tyle, że ustawodawca w pierwszej kolejności uregulował (cztery) metody ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a następnie wprowadził możliwość zróżnicowania stawki opłaty. W świetle tego stanowiska, z żadnej regulacji u.c.p.g. nie wynika upoważnienie dla rady gminy do

wprowadzenia w ramach metody ustalania opłaty wymienionej w art. 6j ust. 2 u.c.p.g. (czyli opłaty od gospodarstw domowych) dodatkowego kryterium, jakim jest podział takich gospodarstw domowych na kategorie zależne od liczby osób w nich zamieszkujących i zróżnicowanie na tej podstawie wysokości stawki opłaty. (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 listopada 2016 r., I SA/Łd 856/16; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 listopada 2015 r., I SA/Ol 462/15; wyrok NSA z dnia 6 maja 2016 r., II FSK 16/16)

Słuszność tego poglądu wynika także z faktu, że ustawą z dnia 28 listopada 2014r. obowiązującą od 1 lutego 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 87) dokonano zmiany art. 6 k u.c.p.g., w tym ust. 4, który dopuszczał wprost różnicowanie stawek od gospodarstw domowych i to właśnie do czasu zmiany tego przepisu przyjmowano za dopuszczalne różnicowanie stawek od gospodarstw domowych. Przepis ten do czasu nowelizacji brzmiał bowiem: „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”. Od 1 lutego 2015 r. cały przepis art. 6 k uległ istotnym zmianom. Do postanowienia, zawierającego w ust. 1 pkt 1 upoważnienie do podjęcia przez radę gminy uchwały o wyborze metody „ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród (czterech) metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2” oraz „ustalenia stawki takiej opłaty”, dodano ust. 2a, w którym określono górne granice stawek, w zależności od przyjętej (jednej z czterech) metody. Podkreślić należy, że w odniesieniu do gospodarstwa domowego wyraźnie w tym przepisie wskazano, że chodzi o jedną stawkę - 5,6%, która jest stawką „za gospodarstwo domowe” (art. 6k ust. 2a pkt 4), a nie jak w przypadku np. „mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość” – „za mieszkańca” (art. 6k ust. 2a pkt 1). Ustawa zmieniająca wprowadziła ponadto nowe brzmienie przepisu art. 6k ust. 4 – „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 (...)”. Z powyższego wynika, że w zmienionym stanie prawnym brak podstaw do różnicowania stawek opłaty niezależnie od wybranej metody ustalania opłaty, zaś cele socjalne i pomoc rodzinom wielodzietnym mogą być obecnie zrealizowane nie poprzez możliwość różnicowania stawki, a poprzez możliwość uchwalenia zwolnień (art. 6k ust. 4 u.c.p.g.).

W świetle drugiego poglądu wyrażanego w orzecznictwie, sporne przepisy należy interpretować stosując wykładnię celowościową i funkcjonalną. Wykładnia ta prowadzi do przyjęcia, że gmina na prawo zróżnicować stawki opłat w odniesieniu do gospodarstw domowych, zależnie od liczby osób je tworzących, jak to uczyniła Rada Gminy Dzwola podejmując zaskarżoną uchwałę. Takiej interpretacji dokonują sądy uwzględniając założenia przedstawionych wyżej zmian legislacyjnych u.c.p.g. (tak wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2016 r., II FSK 3231/15; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 lipca 2015 r., I SA/Rz 499/15; wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r., sygn. akt II FSK 1797/15). Sądy podkreślają, że w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wskazano, że 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, a z zapisu przebiegu posiedzenia właściwych komisji wynika, że legislator, odnosząc się do proponowanej przesłanki kryterium „wielkości gospodarstwa domowego”, wskazał, że ta przesłanka ma istotną wadę w postaci niejednoznaczności sformułowania, gdyż może ona obejmować zarówno wielkość gospodarstwa domowego, czyli wielkość powierzchni użytkowej lokalu albo liczbę mieszkańców. Jednocześnie wskazał, że oba te kryteria będą zawarte w poprawce do ust. 2a, w związku z tym wydaje się, 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”. Zdaniem części sądów, okoliczności uchwalenia zmiany spornych przepisów jednoznacznie wskazują na intencję ustawodawcy, że przepis ust. 2a (różnicowanie stawek) ma zastosowanie do wszystkich czterech metod wymienionych w art. 6 ust. 1 i 2, a więc także do metody „od gospodarstwa domowego” (art. 6 j ust. 2). Brak jest podstaw do zaakceptowania stanowiska, że użycie przez ustawodawcę wyrażenia ustawowego, że „(...) rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty (...) od gospodarstwa domowego” oznacza, że stawka ta nie może być różnicowana w zależności od kryteriów wymienionych w art. 6j ust. 2a ustawy. Sens językowy użytego sformułowania jest taki, że od danego gospodarstwa domowego jest należna jedna stawka opłaty, a to nie oznacza, że ta stawka jest taka sama odnośnie do wszystkich gospodarstw domowych, niezależnie od powierzchni lokalu mieszkalnego, czy też liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość. Użycie omawianego sformułowania przez ustawodawcę jest racjonalnie uzasadnione również tym, że pozostałe trzy metody ustalenia opłat (art. 6j ust. 1 pkt 1, 2 i 3) wymagają przy obliczeniu opłaty wykonania działania

matematycznego - mnożenia, co nie ma miejsca przy przyjęciu metody „od gospodarstwa domowego”. (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 lipca 2015 r., I SA/Rz 499/15).

Sąd w składzie niniejszym przychyła się do pierwszego z poglądów.

Wobec przedstawionych zmian przepisów art. 6j i art. 6k ust. 4 u.c.p.g., nie ma obecnie podstaw do przyjmowania dopuszczalności różnicowania stawek dla gospodarstw domowych. Ustalając opłaty od takich gospodarstw, organ samorządu nie może ich różnicować zależnie od ilości osób wchodzących w skład tego gospodarstwa. Zapewnić politykę prorodzinną organ samorządu może stosując odpowiednie zwolnienia bądź ustalając opłaty zależnie od ilości osób zamieszkujących daną nieruchomość. Przedstawione znaczne zmiany tych przepisów trudno uznać za mające charakter jedynie porządkujący, systematyzujący.

Słusznie również NSA w powoływanym wyżej wyroku z dnia 6 maja 2016 r., II FSK 16/16 wskazał, że wcześniejsze stanowisko sądów opierało się na wykładni funkcjonalnej i celowościowej, których dostarczała ocena treści materiałów przygotowanych w toku procesu legislacyjnego, w szczególności dotyczyły one projektu ustawy zmieniającej z 2013r. NSA obszernie wskazał na posiłkowe znaczenie treści takich materiałów w procesie wykładni przepisów i odnosząc się do tych dokumentów dotyczących ustawy zmieniającej z 2013r. stwierdził, że nie są one jednoznaczne co do intencji ustawodawcy w zakresie wprowadzanych zmian, a w konsekwencji nie mogły służyć prawidłowej wykładni tych przepisów. Z pełnego zapisu przebiegu posiedzenia właściwych komisji oceniających projekt ustawy zmieniającej wynika, że w rzeczywistości wystąpiła różnica pomiędzy projektem przedłożonym przez Senat (inicjatora zmian) a projektem tych zmian przyjętym przez komisję, bowiem w projekcie przedłożonym przez Senat zaproponowano „różnicować stawki opłaty w zależności od wielkości gospodarstwa domowego, liczby osób zamieszkujących nieruchomość”, co wskazuje na istnienie niepokrywających się, samodzielnych kryteriów. Na etapie prac komisji zostało to zakwestionowane, podkreślając, że nie wskazano na podstawie jakiej wykładni przyjęto, że sformułowania „powierzchni lokalu mieszkalnego” i „liczby osób zamieszkujących nieruchomość”, w zasadzie wyczerpuje sformułowanie „wielkość gospodarstwa domowego”, zwłaszcza, że nie ma ustawowej definicji pojęcia „wielkości gospodarstwa domowego”. W związku z tym – zdaniem NSA – dokumenty legislacyjne nie pozwalają na jasne, jednoznaczne rozumienie sformułowania „wielkość gospodarstwa domowego”, a w konsekwencji nie dają podstaw do stosowania wykładni celowościowej spornych przepisów art. 6j ust. 1, art. 6j ust. 2, art. 6j ust. 2a i art. 6k ust. 1 i ust. 4 (aktualnych od 1 lutego 2015 r.), które w konsekwencji należy interpretować zgodnie z ich językowym brzmieniem, z którego jednoznacznie wynika, że obecnie nie jest dopuszczalne różnicowanie stawek od gospodarstw domowych.

W związku z powyższym, zarzut Prokuratora dotyczący przekroczenia przez Radę Gminy Dzwola, w przepisie § 1 ust. 1- 3 zaskarżonej uchwały, delegacji ustawowej wynikającej z art. 6k ust. 1 w zw. z art. 6j u.c.p.g., jest zasadny. Gmina Dzwola określiła zarówno metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami, jak i stawki tej opłaty, bez podstawy prawnej. Przepisy nie przewidują bowiem metody „od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, od gospodarstwa domowego”, ani nie pozwalają na różnicowanie wysokości stawek w zależności od liczby osób tworzących gospodarstwo domowe. Z kolei, jeśli intencją Rady Gminy Dzwola było zastosowanie metody ustalania opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 1 u.c.p.g. czyli metody „od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość”, to wybór takiej metody wymagał ponadto ustalenia stawki opłaty, która mogła być zróżnicowana, ale wyłącznie wg kryteriów określonych w art. 6j ust. 2a tj. zależnie od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. Przy zastosowaniu takiej metody – „od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość” nie było więc dopuszczalne różnicowanie stawki zależnie od liczby osób w gospodarstwie domowym. Gmina miałaby w takim wypadku prawo określić stawkę „za mieszkańca” (art. 6k ust. 2a pkt 1), a nie za „osobę/osoby w gospodarstwie domowym”; „liczba osób zamieszkująca daną nieruchomość” nie zawsze pokrywa się z liczbą osób w gospodarstwie domowym (np. liczba członków wspólnoty mieszkaniowej zamieszkujących daną nieruchomość jest różna od liczby osób wchodzących w skład poszczególnych gospodarstw domowych tworzących tę wspólnotę). Rada Gminy Dzwola miała prawo określić, że opłata będzie naliczana od gospodarstwa domowego (a więc wg odrębnej metody z art. 6j ust. 2), ale wówczas powinna określić jedną stawkę dla każdego gospodarstwa domowego, niezależnie od liczby osób wchodzących w skład tego gospodarstwa.

W zaskarżonej uchwale Rada Gminy Dzwola połączyła natomiast metodę pierwszą z metodą czwartą (art. 6j ust. 1 pkt 1 i art. 6j ust. 2), co faktycznie oznacza, że opłata miałaby stanowić iloczyn liczby osób

zamieszkujących daną nieruchomość, i stawki w wysokości zależnej od liczby osób tworzących dane gospodarstwo domowe, co w świetle przytoczonych przepisów było niedopuszczalne.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że skarga Prokuratora Rejonowego w Janowie Lubelskim jest zasadna, gdyż podjęcie zaskarżonej uchwały nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 6j ust. 2a u.p.c.g. W konsekwencji konieczne jest stwierdzenie jej nieważności w całości na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Z tych względów orzeczono, jak w sentencji.

Dodatkowo wskazać należy, że Sąd nie uwzględnił wniosku pełnomocnika Rady Gminy Dzwola o odroczenie rozprawy (z powodu uczestniczenia w rozprawie przed Sądem Rejonowym w Olsztynie w dniu 8 września 2020 r.) ze względu na to, że zawiadomienie o rozprawie datowane było 12 sierpnia 2020 r. (k.64), a zatem pełnomocnik Rady miała możliwość ustanowienia substytutu w niniejszej sprawie. Z treści udzielonego jej pełnomocnictwa (k. 30) wynika bowiem, że obejmowało ono możliwość udzielenia substytucji. Ponadto był to kolejny wniosek tego pełnomocnika o odroczenie rozprawy (który w dniu 28 lutego 2020 r. został przez tut. Sąd uwzględniony).

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.