



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 19 listopada 2020 r.

Poz. 8740

### WYROK NR I SA/PO 169/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 7 sierpnia 2020 r.

**w sprawie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

Na podstawie

Sygn. akt I SA/Po 169/20

#### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 07 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Katarzyna Nikodem

Sędziowie Sędzia NSA Włodzimierz Zygmunt (spr.)

Sędzia WSA Karol Pawlicki

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 07 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wlkp.

na uchwałę Rady Miejskiej w Koźminie Wlkp.

z dnia 15 listopada 2018 r. nr LI/339/2018

w przedmiocie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

I SA/Po 169/20

#### UZASADNIENIE

Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim 15 listopada 2018 r. podjęła uchwałę nr LI/339/2018 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty. Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm. – dalej: „u.s.g.”) oraz art. 6k ust. 1 pkt 1, ust. 2, ust. 2a pkt 4, ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 – dalej: „u.c.p.g.”). Wskazana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 2018 r. pod poz. 9147.

Z treści § 1 ust. 1 uchwały wynika, że został dokonany wybór metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, określonej w art. 6j

ust. 2 u.c.p.g., zgodnie, z którą opłata będzie pobierana od gospodarstwa domowego. Uchwała w § 1 ust. 2 stanowi, że za gospodarstwo domowe uznaje się zespół osób spokrewnionych lub niespokrewnionych mieszkających razem i wspólnie się utrzymujących, a jeżeli któraś z osób mieszkających razem utrzymuje się oddzielnie, osoba ta tworzy odrębne gospodarstwo domowe.

W § 2 ust. 1 uchwały, zostały ustanowione miesięczne stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości: gospodarstwo domowe 1 - osobowe - 17,00 zł (pkt 1); gospodarstwo domowe 2 - osobowe - 33,00 zł (pkt 2); gospodarstwo domowe 3 - osobowe - 48,00 zł (pkt 3); gospodarstwo domowe 4 - osobowe - 62,00 zł (pkt 4); gospodarstwo domowe 5 - osobowe - 75,00 zł (pkt 5); gospodarstwo domowe 6 - osobowe - 87,00 zł (pkt 6); gospodarstwo domowe 7 - osobowe i większe - 89,00 zł (pkt 7).

W § 2 ust. 2 uchwały ustalona została wyższa miesięczna stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości: gospodarstwo domowe 1 - osobowe - 34,00 zł (pkt 1); gospodarstwo domowe 2 - osobowe - 66,00 zł (pkt 2), gospodarstwo domowe 3 - osobowe - 96,00 zł (pkt 3), gospodarstwo domowe 4 - osobowe - 124,00 zł (pkt 4), gospodarstwo domowe 5 - osobowe - 150,00 zł (pkt 6), gospodarstwo domowe 6 - osobowe - 174,00 zł (pkt 7).

Pismem z 12 lutego 2020 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Ostrowie Wielkopolskim wniósł skargę na powyższą uchwałę wnosząc o stwierdzenie jej nieważności. Zaskarżonej uchwałę zarzucił naruszenie art. 6k ust. 1 w zw. z art. 6j ust. 2 i ust. 2a u.c.p.g. poprzez naruszenie ustawowego upoważnienia i przyjęcie sposobu ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami nieprzewidzianego przez ustawodawcę. Uzasadniając zarzuty skargi Prokurator podniósł, że przyznane radzie gminy na podstawie art. 6j ust. 1 lub ust. 2 u.c.p.g. kompetencje ograniczone zostały do wybrania wskazanych w tych przepisach metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami na nieruchomościach zamieszkałych przez mieszkańców. Na mocy art. 6j ust. 3 wskazanego aktu możliwe jest dokonanie wyboru metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami na nieruchomościach niezamieszkałych. Zaskarżoną uchwałę w odniesieniu do właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy została przyjęta metoda ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego, o której mowa w art. 6j ust. 2 u.c.p.g. W ocenie prokuratora wobec wyboru tej metody nie ma podstaw do różnicowania stawek opłat. Możliwość taka istniała do momentu uchwalenia 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). Od 01 lutego 2015 r. brak jest podstawy ustawowej, z której można wnioskować, że niezależnie od przyjętej metody ustalania opłat (przewidzianej w art. 6j ust. 1 i 2) stawki mogą być różnicowane. Przy wyborze metody ustalania stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, nie jest dopuszczalny dalszy podział, na grupy uzależnione od rodzaju tego gospodarstwa wyodrębnionego w oparciu o kryterium ilości osób tam mieszkających. W ten sposób zdaniem skarżącego doszło do uchwalenia dodatkowego, nieprzewidzianego w ustawie kryterium różnicowania wysokości opłat za gospodarowanie odpadami na zamieszkałej nieruchomości.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim wniosła o umorzenie postępowania. Organ uznał, że skarga jest zasadna. Uwzględniając zarzuty Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim podjęła 17 stycznia 2020 r. uchwałę nr XVIII.107.2020 w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty uwzględniającą wszystkie zarzuty prokuratora. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 2020 r. pod pozycją 882.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Rozstrzygnięcie sporu wymagało dokonania kontroli legalności zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z 15 listopada 2018 r., nr LI/339/2018 w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty. W ocenie prokuratora wskazany akt prawa miejscowego narusza prawo poprzez przyjęcie sposobu ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami nieprzewidzianego przez ustawodawcę. Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim podzielając zarzuty skargi wnosi o umorzenie postępowanie wskazując na podjęcie nowej uchwały w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty uwzględniającej wszystkie zarzuty skargi.

Rację w przedstawionym sporze sąd przyznał stronie skarżącej.

W pierwszej kolejności sąd stwierdza, że wniosek organu o umorzenie postępowania nie mógł zostać uwzględniony. Utrata mocy obowiązującej uchwały na skutek kolejnej uchwały organu stanowiącego powoduje jedynie wyeliminowanie jej z obrotu prawnego ze skutkiem od daty uchylecia (ze skutkiem *ex nunc*). Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały bądź jej konkretnego przepisu wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (ze skutkiem *ex tunc*). W tej ostatniej sytuacji dany przepis uchwały należy traktować tak, jakby nigdy nie został podjęty (uchwalony). Ma to swoje znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiego przepisu. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 14 września 1994 r., W 5/94 wskazał, że zmiana lub uchycienie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchycenie lub zmianę. W świetle powyższego sąd przyjął, że uchycenie zaskarżonej uchwały 01 marca 2020 r. na mocy uchwały Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z 17 stycznia 2020 r., nr XVIII.107.2020 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty (Dz. U. Woj. Wlkp. z 2018 r. pod poz. 9147) nie uzasadniało umorzenia postępowania wywołanego skargą prokuratora.

Sąd podziela stanowisko wyrażone w wyroku NSA z 06 maja 2016 r., II FSK 16/16 [orzeczenia sądów administracyjnych dostępne pod adresem: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)]. W tym wyroku sąd wskazał, że art. 6j ust. 1 i ust. 2 u.c.p.g. przewidział kilka metod ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odbieranymi z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Według ust. 1 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. Według ust. 2 rada gminy może uchwalić jedną stawkę za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Z powyższego wynika, że podstawowe metody zostały wskazane w ust. 1, o czym świadczy zwrot "opłata stanowi iloczyn", a w ust. 2 wskazano, że "rada gminy może ustalić jedną stawkę" "od gospodarstwa domowego". Z powyższych ustawowych zwrotów wynika, że możliwość różnicowania stawki, przewidziana w art. 6j ust. 2a u.c.p.g. wyraźnie odnosi się tylko do niektórych parametrów obliczania opłaty takich jak ilość mieszkańców czy powierzchni lokalu mieszkalnego, a więc tych, o których mowa w ust. 1. Pozostałe przesłanki różnicowania stawki przewidziane w tym przepisie w żadnym wypadku nie wiążą się z wielkością gospodarstwa domowego, a położeniem nieruchomości i jej rodzajem.

Skoro rada gminy skorzystała z możliwości ustalenia jednej stawki od gospodarstwa domowego, to nie ma możliwości dalszego różnicowania stawki. Podkreślenia wymaga, że w art. 6j ust. 1 posługuje się pojęciem opłaty, jako iloczynu podstawy i stawki, a w art. 6j ust. 2 pojęciem opłaty jako jednej stawki od podstawy (gospodarstwa domowego). Stanowisko, że gmina będzie mogła zróżnicować stawkę opłat zgodnie z kryteriami wskazanymi w art. 6j ust. 2a u.c.p.g. zarówno w przypadku wyboru metody określonej w art. 6j ust. 1 u.c.p.g. jak i w art. 6j ust. 2 cyt. ustawy, nie jest prawidłowe. Za takim rozumieniem wskazanej regulacji nie przemawia, także systematyka ustawy i umiejscowienie w treści regulacji dotyczących różnicowania stawek opłat, albowiem z systematyki zamieszczenia przepisu nie wynika, jasno uregulowana kompetencja do ustanowienia prawa miejscowego. Ponadto zamieszczenie art. 6j ust. 2a u.c.p.g. bezpośrednio po art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g., jest racjonalne, gdyż ustawodawca w pierwszej kolejności uregulował metody ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Następnie wprowadził, możliwość zróżnicowania stawki opłaty, ale z zawartych w tej regulacji sformułowań wynika, że odnosi się ona jedynie do metody wskazanej w art. 6j ust. 1 a nie wymienionej w art. 6j ust. 2 u.c.p.g. 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. Przewidziane 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. Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. obowiązująca od 01 lutego 2015 r. (Dz. U z 2015 r., poz. 87) została znowelizowana u.c.p.g. przy czym między innymi w art. 6k, zawierającym w ust. 1 pkt 1 upoważnienie do podjęcia przez radę gminy uchwały o wyborze metody "ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2" oraz "ustalenia stawki takiej opłaty" przy "dopuszczeniu stosowania więcej niż jednej metody ustalania opłat na obszarze gminy", dodano ust. 2a, w którym

określono górne granice stawek, w zależności od przyjętej metody. Ponadto zmieniono został treść ust. 4. W miejsce "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" (przepis został uznany częściowo za niekonstytucyjny wyrokiem TK z 28 listopada 2013 r., K 17/12), art. 6k ust. 4 otrzymał 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 (Dz. U z 2013 r. poz. 182 ze zm.).".

W zmienionym stanie prawnym obowiązującym od 01 lutego 2015 r. (który ma zastosowanie w rozpoznawanej sprawie) brak jest regulacji ustawowej, z której można, przy zastosowaniu wykładni systemowej wewnętrznej wnioskować, że niezależnie od przyjętej metody ustalania opłat stawki. mogą być różnicowane Podsumowując sąd stwierdza, że skarga okazała się zasadna. Prokurator zasadnie wskazał, że w zaskarżonej uchwale został przyjęty sposób ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami nieprzewidziany przez ustawodawcę.

Podsumowując sąd stwierdza, że skarga okazała się zasadna. Prokurator zasadnie wskazał, że w zaskarżonej uchwale został przyjęty sposób ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami nieprzewidziany przez ustawodawcę.

Mając powyższe na uwadze sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) orzekł, jak w sentencji.

Przewodniczący Sędzia WSA  
(-) Katarzyna Nikodem

Sędzia NSA  
(-) Włodzimierz Zygmunt

Sędzia WSA  
(-) Karol Pawlicki