



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 17 lutego 2023 r.

Poz. 1203

### WYROK NR II SA/WR 514/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 kwietnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędzia WSA Olga Białek  
(sprawozdawca)

Sędzia WSA Władysław Kulon

po rozpoznaniu w Wydziale II  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 kwietnia 2021 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lubinie  
na uchwałę Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego  
z dnia 1 października 2015 r. nr IV/33/15  
w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty  
za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.**

## Uzasadnienie

Uchwałą nr IV/3315 z dnia 1 października 2015 r. Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego (dalej jako Zgromadzenie) dokonało zmiany uchwały nr XVII/75/13 z dnia 6 czerwca 2013r. w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania stawki takiej opłaty, w ten sposób, że § 2 ust. 1 uchwały z dnia 6 czerwca 2013 r. otrzymał brzmienie: „Ustala się miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny, w następujących wysokościach: 1) 17,50 zł od gospodarstwa domowego jednoosobowego; 2) 35,00 zł od gospodarstwa wieloosobowego”. W § 2 wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Związku Gmin Zagłębia Miedziowego a w § 3 postanowiono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2016 r. Jako podstawę prawną opisanej wyżej uchwały Zgromadzenie wskazało art. 18 ust. 1 pkt 15 i art. 41 w związku z art. 69 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2013 r., poz. 594 ze zm.), § 7 ust. 2 pkt 1 Statutu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego (Dz. Urz. Woj. Legn. z dnia 10 czerwca 1994 r., nr 13, poz. 108 ze zm.), art. 6 j ust. 2 i ust. 2a, art. 6k ust. 1 pkt 1, ust. 2 a pkt 4 i ust. 3 w związku z art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2013 r. poz. 1399 ze zm. – dalej jako u.c.p.g).

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Prokurator Prokuratury Rejonowej w Lubinie zarzucając, że § 1 i § 3 tej uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, tj: 1/ art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016, poz. 283) a także art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. art. 6j ust. 2 i ust. 2a u.c.p.g. poprzez zróżnicowanie w § 1 stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalonej metodą od gospodarstwa domowego według nieprzewidzianego w ustawie kryterium liczby osób w gospodarstwie domowym; 2/ art. 7, art. 88 i art 94 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1484 z późn. zm., dalej: u.o.a.n.) poprzez zawarcie w § 3 uchwały sformułowania, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2016 r.

Zarzucając powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W uzasadnieniu skarżący zaakcentował, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego zatem musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym do jej podjęcia. Zwrócił także uwagę, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone w ustawie upoważnienie (w niniejszej sprawie w u.p.c.g.) kwalifikować należy jako istotne naruszenie normy upoważniającej, co stanowi naruszenie konstytucyjnych zasad praworządności i legalności.

Przywołując przepis art. 6k ust. 1 pkt 1, ust. 2, ust. 2a oraz ust. 3 u.p.c.g. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, skarżący podkreślił, że w ówczesnym stanie prawnym ustawodawca nie przewidywał możliwości różnicowania stawek opłat w sytuacji wyboru metody, o której mowa w art. 6j ust. 2 u.c.p.g. w zależności od liczby osób w danym gospodarstwie domowym. Taka możliwość istniała do czasu obowiązywania art. 6k ust. 4 u.c.p.g. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 228), czyli do dnia 1 lutego 2015 r. Od 1 lutego 2015 r. dokonano istotnej zmiany art. 6k ust. 4 (ustawą 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). Nadając nowe brzmienie ww. normie cofnięto w ten sposób upoważnienie rad gmin do wprowadzania innych kryteriów różnicowania opłat niż wymienione w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g., wprowadzając za to możliwość zwolnienia z opłaty w całości lub w części gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. W związku z tym Prokurator skonstatował, że w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, przy metodzie „od gospodarstwa domowego” nie był dopuszczalny podział na dwie stawki, tj. od gospodarstwa jednoosobowego i od gospodarstwa wieloosobowego. W ocenie skarżącego, skoro w zaskarżonej uchwale wprowadzono uzależnienie stawki opłaty od okoliczności, czy odpady są

zbierane i odbierane w sposób selektywny, ale ponadto wprowadzono zróżnicowanie tej opłaty od ilości osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego pomimo braku prawa do „różnicowania” stawek, to tym samym, naruszono upoważnienie ustawowe art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6j ust. 2 i ust. 2a u.c.p.g.

Autor skargi podniósł także, że poza zakres upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. wykraczają postanowienia § 2 uchwały o powierzeniu jej wykonania Zarządowi Związku Gmin Zagłębia Miedziowego. Ustawodawca nie upoważnił bowiem Zgromadzenia Związku do objęcia spraw dotyczących wykonywania czynności w zakresie stosowania postanowień przedmiotowej uchwały, tym bardziej, że materia ta została uregulowana przez samego ustawodawcę w art. 5 ust. 6-9 ww. ustawy.

Zdaniem skarżącego, sformułowanie zawarte w § 3 ww. uchwały w połączeniu z faktem, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 8 października 2015 r. oznacza, że można mieć wątpliwości, czy weszła ona w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia czyli 23 października 2015 r., czy też 1 stycznia 2016 r. Należy wskazać, że początek mocy obowiązującej uchwały oznacza wejście w życie, a tak sformułowany zapis podjętej uchwały w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa (art. 88 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 u.o.a.n).

W ocenie skarżącego, uchylenie przedmiotowej uchwały, poprzez ustalenie nowych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dokonane uchwałą Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego nr VIII/30/19 z dnia 12 września 2019 r. (Dz. Woj. Dolnośląskiego z 2019 r., poz. 5353) nie stanowi aktu skutkującego przeszkodą do badania zaskarżonej uchwały według kryterium legalności. Wadliwość uchwały skutkująca jej nieważnością ze skutkiem *ex tunc* z powodu naruszenia przepisu o ogłaszaniu aktów prawa miejscowego nie może być konwalidowana ze skutkiem *ex nunc* poprzez uchylenie uchwały nieważnej.

Mając natomiast na względzie, że w niniejszej sprawie naruszenie prawa materialnego poprzez przyjęcie nieznanego ustawie kryterium różnicowania stawek, jakim jest podział gospodarstw domowych na kategorie zależne od liczby osób w nich zamieszkujących, stanowi istotne naruszenie prawa, a także z uwagi na brak innych zapisów uchwały tworzących prawo miejscowe, stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest niezbędne dla wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu prawnego.

W odpowiedzi na skargę Związek Gmin Zagłębia Miedziowego wniósł o jej odrzucenie ewentualnie o oddalenie w całości.

Uzasadniając wniosek o odrzucenie skargi wskazano, że Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego nie posiada zdolności sądowej do występowania w niniejszej sprawie. Brak takiej zdolności implikuje wniosek o skierowaniu skargi do niewłaściwego podmiotu, co musi skutkować jej odrzuceniem.

W przypadku nie przychylenia się Sądu do wyżej wskazanego stanowiska podniesiono, że podejmując kontrolowaną uchwałę Zgromadzenie miało świadomość, że doszło do nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z listopada 2014 r. zmieniającej - z dniem 1 lutego 2015 r. - treść art. 6k ust. 4. Jednak w czasie jej podejmowania dominował pogląd o bezsprzecznej możliwości różnicowania stawki opłat przy przyjęciu metody ustalonej na podstawie przepisu art. 6j ust. 2 u.c.p.g. (wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r. II FSK 1797/15). Dopiero 6 maja 2016 roku doszło do wydania odmiennego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (o sygn. akt II FSK 16/16), który stał się podstawą dla pojawiających się pojedynczych orzeczeń sądowych kwestionujących dopuszczalność różnicowania wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami przy wyborze metody od gospodarstwa domowego. Orzeczenia te, w ocenie Związku, są jednak błędne. Strona przeciwna uznaje bowiem, że wskazana nowelizacja u.c.p.g nie dokonała zmian normatywnych, które wpłynęły na dotychczas wypracowaną w orzecznictwie interpretację art. 6j ust. 2 w zw. z ust. 2a u.c.p.g. dopuszczającą różnicowanie wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami przy wyborze metody od gospodarstwa domowego. Tym samym, tylko regulacja zawarta w art. 6j ust. 2 ww. ustawy (w związku z art. 6j ust. 2a) w oderwaniu od przepisu art. 6k ust. 4 u.c.p.g. - niezależnie od jego brzmienia po, czy przed nowelizacją, pozwala na różnicowanie stawki w przyjętej metodzie od gospodarstwa domowego. Na poparcie tego stanowiska autor odpowiedzi na skargę przedstawił szeroki wywód

powołujący się na argumenty natury funkcjonalnej i celowościowej, mający podważać interpretowanie przepisu art. 6j ust. 2 przez pryzmat nowelizacji art. 6k ust. 4 u.c.p.g.

W ocenie organu także przyjęte w § 3 kwestionowanej uchwały, rozwiązanie opisujące *vacatio legis* nie pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z art. 4 i art. 5 u.o.a.n wynika bowiem, że możliwe jest aby akt normatywny przewidywał termin wejścia w życie dłuższy niż 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym. W uzasadnionych przypadkach ustawa dopuszcza termin krótszy niż 14 dni, lub dopuszcza wejście w życie aktu z dniem jego ogłoszenia (ust. 2) a nawet nie wyłącza możliwości nadania aktowi mocy wstecznej (ust.5). Stosując wykładnię *a maiore ad minus* należy przyjąć, że dopuszczalne jest odsunięcie mocy obowiązującej uchwały w czasie na przyszłość, czego dokonano w zaskarżonej uchwale. Zapis przyjęty przez Zgromadzenie jednoznacznie świadczy o jej wiążącym charakterze dla mieszkańców od dnia 1 stycznia 2016 roku. Doszukiwanie się w tym przypadku niecisłości jest jedynie wywodem teoretycznoprawnym, nakierowanym wyłącznie na znalezienie przyczynku do uchylecia uchwały, powołując się na zapis, który w praktyce nigdy nie budził i nie budzi wątpliwości obywateli.

Zdaniem organu, za nieuwzględnieniem skargi przemawia także okoliczność, że jej zarzuty opierają się na niejednolitej argumentacji sądów wyrażonej w wyrokach podejmowanej przez w okresie późniejszym. Brak jest zatem silnych argumentów uzasadniających uznanie, że ewentualne naruszenia mają charakter istotny, które w porządku prawnym nie mogą się ostać.

Zarządzeniem z dnia 8 kwietnia 2021 r. Przewodniczącego Wydziału II – w związku z zarządzeniem Prezesa WSA we Wrocławiu nr 21/2020 z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie organizacji pracy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii sprawę skierowano do rozpoznania na posiedzenie niejawne w składzie trzech sędziów (art. 15 zzs4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U z 2020 r., poz. 1842 ze zm.).

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Zgodnie z art. 1 § ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Z kolei przepis art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, określana dalej jako p.p.s.a.) stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt sąd stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeśli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zaskarżonej uchwały wyjaśnić należy, że Sąd nie dopatrywał się podstaw do odrzucenia skargi o co wniosowała strona przeciwna. Sąd zwraca uwagę, że skargę należy uznać za niedopuszczalną, przede wszystkim, gdy przedmiot sprawy nie należy do właściwości sądu administracyjnego, została wniesiona przez nieuprawnionego podmiotu, gdy nie spełnia wymogów formalnych i nie została wniesiona w terminie (w przypadku, gdy jest on określony). W niniejszej sprawie tego rodzaju okoliczności nie występują. Kwestia zdolności sądowej zgromadzenia związku międzygminnego miałyby natomiast znaczenie dla oceny dopuszczalności skargi, gdyby podmiot ten samodzielnie próbował zainicjować postępowanie sądowe. W niniejszej sprawie postępowanie przed sądem administracyjnym zostało jednak skutecznie wszczęte w wyniku skargi wniesionej przez prokuratora, który posiada w tym względzie legitymację

procesową. W tej sytuacji okoliczność, że zgromadzenie związku międzygminnego nie posiada zdolności sądowej stanowić może przeszkodę do reprezentowania przez ten podmiot związku międzygminnego w skutecznie już zainicjowanym postępowaniu sądowym a nie podstawę do odrzucenia skargi złożonej na uchwałę podjętą przez ten organ. Fakt, że w skardze wskazano zgromadzenie związku międzygminnego, jako organ który podjął zaskarżoną uchwałę nie ma zatem wpływu na kwestię dopuszczalności tej skargi.

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały wskazać należy, że zgodnie z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019r. poz. 506 z późn. zm.) przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego (odpowiednio związku międzygminnego) jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych w judykaturze wskazuje się rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> – dalej "CBOSA").

Podkreślić należy, że organ stanowiący gminy (odpowiednio związku międzygminnego) obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego mu przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach delegacji udzielonej do tych działań nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione tylko w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji). Kompetencję gmin do wydawania aktów prawa miejscowego określa Konstytucja RP oraz przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. Klauzula kompetencyjna zobowiązuje zatem organy stanowiące gmin (związków międzygminnych) do wydawania aktów prawa miejscowego wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. W konsekwencji materia regulowana wydanym przez organ gminy aktem normatywnym musi wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia.

W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego podjęta w dniu 1 października 2015 r. zmieniająca uchwałę tego Zgromadzenia nr XVII/75/13 z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty.

Sąd uznał, że przedmiotowa uchwała – razem z uchwałą nią zmienianą - stanowi akt prawa miejscowego, co w niniejszej sprawie jest zresztą niesporne. Ze względu na materię którą reguluje, spełnia wszelkie cechy tego rodzaju aktu. Skierowana jest do nieokreślonej grupy osób, zawiera uregulowania dotyczące praw i obowiązków - ma zatem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny.

Dalej wskazać należy, że upoważnienie ustawowe dla podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 6k ust. 1 pkt 1 przywołanej wcześniej ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.p.c.g). Jak wynika z treści zaskarżonej uchwały przepis ten wskazany został jako jedna z podstaw jej podjęcia. Przywołana norma prawna zawiera ustawowe upoważnienia dla rady gminy (i odpowiednio zgromadzenia związku międzygminnego) do dokonania w drodze uchwały wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i ust. 2 oraz do ustalenia stawki takiej opłaty. Dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego korzystając z powyższego upoważnienia, dokonało w uchwale z dnia 6 czerwca 2013 r. nr XVII/5/13 wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi „od gospodarstwa domowego” (czyli metody określonej w art. 6j ust. 2) i ustaliło stawki opłaty dokonując ich zróżnicowania według kryterium ilości osób tworzących gospodarstwo domowe. Nie jest przy tym sporne, że w dacie podjęcia tej uchwały wprowadzenie takiego zróżnicowania miało oparcie w obowiązujących przepisach. Zgodnie bowiem z art. 6k ust. 4 u.p.c.g. w brzmieniu wówczas obowiązującym, rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą o której mowa

w art. 6j ust. 1 i ust. 2 uprawniona była do różnicowania stawek opłat, do wprowadzania zwolnień przedmiotowych, ustanawiania dopłat dla właścicieli nieruchomości o których mowa w art. 6c ust. 1 spełniających ustalone przez nią kryteria lub do określenia szczegółowo zasad ustalania tych opłat. Z treści przywołanego przepisu jasno wynikało zatem, że podejmując uchwałę o wyborze metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami określonej w art. 6j ust. 2 u.p.c.g, zgromadzenie związku było także uprawnione do zróżnicowania stawki tej opłaty. Przepis nie przewidywał w tym względzie ograniczeń, zatem dopuszczalne było przyjęcie kryterium według wielkości (liczebności) gospodarstwa domowego. Także w orzecznictwo uznawano, że przepis art. 6k ust. 4 w obowiązującym wówczas brzmieniu, wprost przewidywał takie uprawnienie w przypadku wyboru metody o której mowa w art. 6 ust. 2j ust. 2 u.p.c.g.

Dla rozstrzygnięcie niniejszej sprawy istotne jest jednak, że zaskarżona uchwała, stosując takie samo kryterium różnicujące stawkę opłaty i dokonując zmiany tylko co do jej wysokości, podjęta została w innym stanie prawnym. Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 87) znówelizowała bowiem brzmienie przepisu art. 6k ust. 4 stanowiąc, że rada gminy w drodze uchwały może zwolnić w całości lub 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 (...). Natomiast mocą ustawy z dnia 11 września 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1793), art. 6k ust. 4 otrzymał brzmienie, zgodnie z którym, rada gminy w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub 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 (...) lub rodziny wielodzietne o których mowa w ustawie o Karcie Dużej Rodziny (...).

Na skutek dokonanej nowelizacji przepis art. 6k ust. 4 u.p.c.g. uzyskał zatem nowe brzmienie w którym zabrakło upoważnienia dla rady gminy do różnicowania stawek opłat przy ustaleniu warunków opłat zgodnie z metodą o której mowa w art. 6j ust. 1 i ust. 2 u.p.c.g.

W związku z powyższym istota sporu jaki powstał w niniejszej sprawie w pierwszym rzędzie sprowadza się do konieczności rozstrzygnięcia, czy w zmienionym już stanie prawnym organ stanowiący związku międzygminnego był uprawniony - w ramach przyznaných ustawowo kompetencji - do ustalenia opłaty od gospodarstwa domowego z jednoczesnym zróżnicowaniem stawek tych opłat w zależności od wielkości (liczebności) gospodarstwa domowego. Zasadnicze znaczenie ma przy tym kwestia właściwej wykładni przepisów u.p.c.g. znajdujących zastosowanie w niniejszej sprawie. Strona skarżąca wskazuje bowiem, że w sytuacji, gdy zgromadzenie związku wybrało metodę ustalania opłaty określoną w art. 6j ust. 2 ustawy, w stanie prawnym obowiązującym w dacie podjęcia uchwały zmieniającej, brak było podstawy do różnicowania tej stawki według przedstawionego wyżej kryterium (w związku z nowelizacją art. 6k ust.4 ww. ustawy). Strona przeciwna twierdzi natomiast, że nowelizacja art. 6k ust. 4 nie miała wpływu na stan prawny w zakresie zasad ustalania opłat za gospodarowanie odpadami, a wystarczającą podstawę dla różnicowania stawek opłat ustalonych metodą „za gospodarstwo domowe” stanowił i nadal stanowi art. 6j ust. 2 oraz art. 6j ust. 2a u.p.c.g., co wynika z właściwej interpretacji tych przepisów zgodnie z regułami wykładni gramatycznej celowościowej i systemowej.

W ocenie Sądu, w powyższym sporze rację należy przyznać stronie skarżącej. Skład orzekający przychylił się bowiem do stanowiska Prokuratora uznając zasadność podniesionych w tym względzie w skardze zarzutów.

Z przywołanego wcześniej art. 6k ust.1 pkt 1 u.p.c.g. wynika bowiem, że upoważniając radę gminy (w niniejszej sprawie zgromadzenie związku międzygminnego) do wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości o których mowa w art. 6c ust. 1 ustawy, ustawodawca ograniczył jednocześnie możliwość wyboru tych metod z pośród tych, które wskazane zostały w art. 6j ust. 1 i ust. 2 ustawy. W sumie określić można bowiem cztery metody. Według art. 6j 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.6 k ust.1. W ust. 2 przywołanego przepisu ustawodawca

przewidział natomiast możliwość uchwalenia jednej stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

Co istotne, analiza przywołanych przepisów wyraźnie wskazuje, że zwrot „gospodarstwo domowe” zawarte zostało tylko w ust. 2 art. 6j. Z treści tego przepisu nie da się jednak wyprowadzić wniosku – jak czyni to strona przeciwna – że dopuszcza on możliwość ustalenia kilku stawek opłat, co miałyby miejsce w przypadku różnicowania przez radę gminy miesięcznej stawki w zależności od ilości osób pozostających w gospodarstwie domowym. Przeciwnie, przywołana regulacja wyraźnie wskazuje na możliwość uchwalenia tylko jednej stawki opłaty od gospodarstwa domowego. Tym samym poprzez zapewnienie możliwości uchwalenia jednej stawki od gospodarstwa domowego, wyklucza wprowadzenie w ramach tej metody dodatkowego kryterium jakim jest podział gospodarstw domowych na kategorie zależne od liczby osób w nich zamieszkujących (w niniejszej sprawie: jednoosobowe, wieloosobowe) i zróżnicowanie na tej podstawie stawki opłaty (tak NSA w wyroku z dnia 24 lutego 2021 r. III OSK 3585/21 CBOSA).

Powyższe znajduje wsparcie w orzecznictwie kształtowanym od 2016 r., w którym - wbrew twierdzeniom strony przeciwnej - dominuje pogląd, że w przypadku przyjęcia metody od gospodarstwa domowego, ustawodawca zdecydował o możliwości uchwalenia tylko jednej stawki opłaty. W licznych orzeczeniach wyjaśniono, że wskazuje na to użyte w art. 6j ust. 2 sformułowanie normatywne „jedna stawka”, które wyklucza możliwość różnicowania stawki opłaty, gdyż prowadziłoby to do uchwalenia kilku stawek (co najmniej dwóch) co w oczywisty sposób, byłoby sprzeczne z treścią ww. przepisu (por. np. NSA w wyroku z dnia 12 sierpnia 2020 r. II FSK 2113/19, z dnia 24 lutego 2021 r. III OSK 3585/21, z dnia 5 maja 2016 r. II FSK 16/16, z dnia 25 listopada 2020 r. II FSK 1853/20, z dnia 19 lutego 2019r. II FSK 3267/18 – dostępne CBOSA). Należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem, że radzie gminy pozostawiony został wybór sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod wskazanych w art. 6j ust. 1 -3 u.c.p.g. przy czym w świetle art. 6j ust. 2 – możliwe jest ustalenie tylko jednej stawki za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2017 r. II FSK 3080/16 CBOSA).

W ocenie Sądu podstawy do różnicowania stawki opłaty w sposób w jaki uczyniono to w zaskarżonej uchwale nie stanowi także art. 6j ust. 2a omawianej ustawy. Z jego treści jasno wynika, że rada gminy może różnicować stawki opłat w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. Przepis ten nie stanowi rozwinięcia normy prawnej zawartej w art. 6j ust. 2 u.p.c.g. w związku z tym wiązanie tych dwóch regulacji dla potrzeb wykładni art. 6j ust. 2a jest nieuprawnione (por. przywołany wyżej wyrok NSA z dnia 24 lutego 2021 r.). Tym samym stanowisko strony przeciwnej wykazujące, że podstawę dla różnicowania stawki opłaty wywieść należy z art. 6j ust. 2a jest w ocenie Sądu niezasadne. Za takim rozumieniem omawianego przepisu nie przemawia także systematyka ustawy. Zamieszczenie art. 6j ust. 2a bezpośrednio po art. 6j ust. 1 i ust. 2 wynika z tego, że racjonalny ustawodawca najpierw uregulował metody ustalenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi a następnie wprowadził możliwość różnicowania stawek opłat, przy czym istotne jest, że w ust. 2a art. 6j nie pojawia się – podobnie jak w art. 6j ust. 1 – kategoria „gospodarstwa domowego” jako kryterium różnicujące lecz „powierzchnia lokalu mieszkalnego”, „liczba mieszkańców”, „liczba mieszkańców zamieszkujących nieruchomość”. Przytoczne sformułowania wskazują zatem, że przewidziana w tym przepisie możliwość różnicowania odnosi się jedynie do metod ustalenia opłaty określonych w art. 6j ust. 1 a nie w ust. 2. Jednocześnie jak wyjaśniono w przywołanych wcześniej orzeczeniach NSA, pojęcia „liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość” nie można utożsamiać z pojęciem „gospodarstwa domowego”, gdyż osoby zamieszkujące nieruchomość nie muszą tworzyć ze sobą gospodarstwa domowego. Termin i pojęcie „gospodarstwo domowe” nie są tożsame z terminami i pojęciami: „nieruchomość” czy też „liczba mieszkańców zamieszkujących nieruchomość”; na określonej nieruchomości może funkcjonować więcej niż jedno gospodarstwo domowe (tak NSA w wyroku z dnia 2 lutego 2021 r. III FSK 2593/21 CBOSA). Przewidzianego w art. 6j ust. 2a u.p.c.g. kryterium różnicowania stawki opłaty nie można zatem utożsamiać z parametrem wielkości gospodarstwa domowego (por. także wyrok z dnia 16 października 2020 r. I SA/Po 157/20, CBOSA).

W konsekwencji należy się zgodzić ze skarżącym, że w wyniku przedstawionej wyżej nowelizacji art. 6k ust. 4 u.p.c.g. ustawodawca zmieniając treść przywołanego przepisu cofnął upoważnienie dla rady gminy do różnicowania stawek opłat ustalonych metodą określoną w art. 6j ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy. Tym samym w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 lutego 2015 r. brak jest normy ustawowej, z której można przy zastosowaniu wykładni systemowej wewnętrznej wnioskować, że niezależnie od przyjętej metody (w szczególności „od gospodarstwa domowego”) stawki opłaty mogą być różnicowane. Orzeczenie NSA z dnia 6 października 2015 r. II FSK 1979/15 na które powołuje się strona przeciwna i zawarta w nim ocena prawna, odnosi się do stanu prawnego obowiązującego przed wskazaną wyżej zmianą art. 6k ust. 4 u.c.p.g. Sąd dokonywał bowiem oceny uchwały podjętej w marcu 2013 r. odnosząc się do regulacji prawnych obowiązujących w dacie jej podjęcia. Stąd też, analizując treść art. 6k ust. 4 NSA wywiódł, że przywołany przepis wyraźnie wskazuje na uprawnienie do różnicowania stawek opłat także w przypadku wyboru metody o której mowa w art. 6j ust.2 ustawy. Oznacza to, że dla uchwał podejmowanych w 2013 r. uprawnienie do różnicowania stawek opłat w przypadku wyboru metody ustalenia opłaty od gospodarstwa domowego, wynikało z art. 6k ust.4 w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 lutego 2015 r. Stanowiska strony przeciwnej nie potwierdzają także przywoływane przez nią orzeczenie NSA w sprawie o sygn. II FSK 3231/15 i II FSK 3232/15, gdyż nie przeprowadzono w nich analizy zmiany stanu prawnego w związku z nowelizacją art. 6k ust. 4 u.p.c.g. Natomiast w kwestii argumentacji natury celowościowej i funkcjonalnej towarzyszącej wprowadzeniu do ustawy art. 6j ust. 2a na którą powołuje się strona przeciwna, należy tylko zauważyć, że tego rodzaju argumentacja była już przedmiotem analizy wyrażonej w wyroku NSA z dnia 6 maja 2016 r. II FSK 16/16 w wyniku której, Sąd uznał, że nie może ona wpłynąć na wykładnię omawianych przepisów w brzmieniu obowiązującym od 1 lutego 2015 r. Stanowisko to wraz z jego obszerną argumentacją Sąd w całości podziela.

Słusznie zatem wywodzi strona skarżąca, że skoro przywołany przepis art. 6k ust. 4 u.p.c.g. w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały miał inne brzmienie niż przed dniem 1 lutego 2015 r., a z żadnego innego przepisu omawianej ustawy nie da się obecnie wywieść uprawnienia do różnicowania stawki opłaty w przypadku wyboru metody „od gospodarstwa domowego”, to zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza art. 6j ust. 2, art. 6j ust. 2a. Zarząd związku międzygminnego dokonał bowiem zróżnicowania stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalonej metodą od gospodarstwa domowego - ustalając zamiast jednej dwie takie stawki - pomimo, że z obowiązujących przepisów u.p.c.g. nie wynika umocowanie do takiego działania i pozostaje to w sprzeczności z brzmieniem art. 6j ust. 2. Stwierdzone naruszenia prawa kwalifikować należy zatem jako istotne. Jak wcześniej wskazano, zasada praworządności wyprowadzona z przepisów art. 7 Konstytucji RP oraz art. 40 u.s.g., wymaga aby materia regulowana aktem prawa miejscowego wynikała z zakresu upoważnienia ustawowego oraz nie przekraczała tego upoważnienia. Każda regulacja zawarta w akcie prawa miejscowego nie mająca oparcia w przepisach ustawowych i podjęta z naruszeniem tych przepisów stanowi o istotnej wadliwości tego aktu.

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że stwierdzone wyżej naruszenia prawa skutkowały koniecznością eliminacji z obrotu prawnego całej zaskarżonej uchwały. Jej zasadniczą treścią było bowiem wprowadzenie nowych – podwyższonych - stawek opłat zróżnicowanych według nieprzewidzianego w ustawie kryterium.

Niezależnie od powyższego uzasadniony okazał się także zarzut Prokuratora kwestionujący § 3 zaskarżonej uchwały ze względu na zawarte w nim sformułowanie, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2016 r.

Sąd w tej kwestii podziela pogląd wyrażany już w orzeczeniach sądów administracyjnych, że taka regulacja jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa, gdy chodzi o przepisy prawa miejscowego (np. wyroki WSA w Łodzi z 4 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 125/20, WSA w Warszawie z 5 listopada 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 382/20, WSA w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r. II SA/Ke 421/20 dostępne CBOSA). Stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Z treści powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że data ogłoszenia przepisu prawnego, w tym m.in. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest datą



początkową, od której może on wejść w życie. W myśl art. 42 u.s.g., zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów. Zgodnie zatem z brzmieniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów - akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy; w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes prawny państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym. Przepisy art. 4, jak stanowi art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów, nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd podziela argumentację skargi, że treść § 3 kwestionowanej uchwały zawiera nie tylko wewnętrzną sprzeczność, ale także narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego (wyrok WSA w Łodzi z 10.04.2017 r., sygn. akt I SA/Łd 633/17). Zastosowany w rozpoznawanej sprawie sposób unormowania daty wejścia w życie zaskarżonej uchwały stanowi istotne naruszenie prawa z uwagi na sprzeczność wskazanego terminu wejścia w życie i nabycia mocy obowiązującej przez regulacje tego aktu.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a orzekł jak w sentencji wyroku.