

Nowa Wieś Wielka, dnia ... 2020 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy**  
**ul. Jana Kazimierza 5**  
**85-035 Bydgoszcz**

**Skarżący:** Prokurator Rejonowy Prokuratury  
Rejonowej Bydgoszcz-Południe,

**Organ:** Rada Gminy Nowa Wieś Wielka.

**PR Pa 17.2020**

### **Odpowiedź na skargę**

Zgodnie z art. 54 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325), zwanej dalej „ppsa”, przekazując skargę skarżącego Prokuratora Rejonowego Prokuratury Rejonowej Bydgoszcz-Południe wraz z niniejszą odpowiedzią w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania, tj. dnia 5 lutego 2020 r., wnoszę o:

1. odrzucenie skargi,

lub

2. stwierdzenie, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa,

lub

3. oddalenie skargi.

### **Uzasadnienie**

W dniu 26 listopada 2015 r. Rada Gminy Nowa Wieś Wielka podjęła uchwałę nr XIII/96/15 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz ustalenia stawki tej opłaty (Dz.Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 4179). Uchwała ta podlegała kontroli nadzorczej przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego i Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy, które nie wydały w ustawowym terminie żadnego rozstrzygnięcia nadzorczego, w związku z czym akt ten po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego stał się obowiązującym aktem prawa miejscowego.

Pismem z dnia 5 lutego 2020 r. Prokurator Rejonowy Prokuratury Rejonowej Bydgoszcz-Południe skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Rady Gminy Nowa Wieś Wielka, skargę na w/w uchwałę, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Skarżący zarzucił Radzie Gminy Nowa Wieś Wielka istotne naruszenie prawa tj. art. 6j ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.), polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej i

uzależnieniu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w gospodarstwie domowym od liczby osób w nim żyjących.

W ocenie tut. organu skarga ta powinna zostać odrzucona, albowiem nie jest spełniona przesłanka wynikająca z art. 58 § 1 pkt 5a ppsa. W ocenie Rady Gminy Nowa Wieś Wielka Prokurator Rejonowy Prokuratury Rejonowej Bydgoszcz-Południe w Bydgoszczy nie wykazał, że został naruszony jego interes prawny jako wnoszącego skargę na uchwałę stosownie do wymagań przepisu szczególnego.

Jeżeli jednak organ nie przekona Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy do tego stanowiska, Rada Gminy Nowa Wieś Wielka wnosi, o niestwierdzenie nieważności uchwały, ograniczając orzeczenie do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa, albowiem jeżeli mamy do czynienia z naruszeniem prawa, to jest to naruszenie nieistotne.

W przypadku, gdyby Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy nie podzielił i tego stanowiska organu, Rada Gminy Nowa Wieś Wielka wnosi o oddalenie skargi z uwagi na jej bezzasadność.

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka, podejmując zaskarżoną uchwałę miała na uwadze, iż w myśl art. 6k ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy, w drodze uchwały dokonuje wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustala stawkę takiej opłaty. Z kolei zgodnie z art. 6j ust. 1 i 2 powołanej ustawy, w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub powierzchni lokalu mieszkalnego oraz stawki opłaty ustalonej przez radę gminy, przy czym, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Jednocześnie w myśl art. 6j ust. 2a cytowanej ustawy, rada gminy może różnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. W świetle poglądów orzecznictwa sądowo-administracyjnego, które zostały pominięte przez skarżącego, różnicowanie to jest dopuszczalne także w przypadku wyboru metody ustalania opłaty od gospodarstwa domowego. I tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 stycznia 2016 r. w sprawie II FSK 3231/15 stwierdził, iż rada gminy jest uprawniona do wyboru metody ustalania opłaty na podstawie art. 6j ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przy jednoczesnym różnicowaniu stawek opłaty z uwagi na liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość (orzeczenie w całości w załączeniu, podobnie w wyroku w sprawie II FSK 1797/15). Oznacza to, że organ będzie mógł różnicować stawkę opłat zgodnie z kryteriami wskazanymi w art. 6j ust. 2a ustawy, zarówno w przypadku wyboru metody określonej w art. 6j ust. 1, jak i w art. 6j ust. 2. Błędny i pozbawiony racjonalnego uzasadnienia jest pogląd, że możliwość różnicowania stawek opłat przez organ samorządowy dotyczy wyłącznie metody określonej w art. 6j ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w załączeniu dwa artykuły z tzw. prasy fachowej).

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie I SA/Rz 499/15 wskazał, iż kryteria: powierzchni lokalu mieszkalnego czy też liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość są kryteriami ustawowymi, za pomocą których rada gminy może różnicować stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przy przyjęciu metody „od gospodarstwa domowego”. Taka wykładnia art. 6j ust. 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wykracza poza granice wyznaczone poprzez wykładnię językową. 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. W świetle przywołanej interpretacji powyższych przepisów, zarzut naruszenia przez Radę Gminy Nowa Wieś Wielka tych przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest bezpodstawny.

W tym miejscu należy również przytoczyć argumentację dla obrony stanowiska organu jednostki samorządu terytorialnego w aspekcie historycznym, która odnosi się do okresu od 2013 r. do dzisiaj. Poniżej treść przepisu art. 2a ustawy o porządku i czystości w gminach w poszczególnych latach w tekstach jednolitych tej ustawy.

**2013 r. (Dz.U. poz. 1399)**

Art. 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.

**2016 r. (Dz.U. poz. 250)**

Art. 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.

**2017 r. (Dz.U. poz. 1289)**

Art. 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.

**2018 r. (Dz.U. poz. 1454)**

Art. 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.

**2019 r. (Dz.U. poz. 2010)**

Art. 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.**

To drugie zdanie w/w art. 2a (pogrubiona czcionka) ma ogromne znaczenie dla uzasadnienia stanowiska Rady Gminy Nowa Wieś Wielka, w związku z treścią pisma Premiera Morawieckiego w części dotyczącej właśnie tego art. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

**„DKPL.WK.10.2.18.2019.JS(27)**

**RM-10-70-19**

**UD 332**

**Pan Marek KUHCINIŃSKI**

**Marszałek Sejm**

*Szanowny Panie Marszałku,*

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Środowiska.

*Z poważaniem,*

**Mateusz Morawiecki**

**Prezes Rady Ministrów**

*/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/*

#### **UZASADNIENIE (część dotycząca art. 6j)**

„Podjęcie prac nad nowelizacją ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 i 1629 oraz z 2019 r. poz. 730), zwanej dalej „ustawą”, wynika w szczególności z rekomendacji zawartych w Krajowym planie gospodarki odpadami 2022, zwanym dalej „Kpgo 2022”. Zmiana przepisów ustawy ma na celu wyeliminowanie następujących zidentyfikowanych problemów:

1) możliwości ryczałtowego rozliczania przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od mieszkańców, co utrudnia gminom kontrolę nad strumieniem odpadów komunalnych oraz może prowadzić do podwyższenia kosztów systemu (przeszacowanie kosztów odbioru odpadów komunalnych);

2) braku zachęty do selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Ponadto dodatkowe zmiany w ustawie, które nie są bezpośrednio rekomendowane w Kpgo 2022, przyczynią się do usprawnienia funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Poniżej przedstawiono szczegółowo proponowane zmiany ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W art. 6j proponuje się korekty będące konsekwencją wcześniejszych zmian.

Aby umożliwić bardziej elastyczne korzystanie z kryteriów różnicujących stawki opłaty w gminach oraz związkach międzygminnych, **w art. 6j doprecyzowano ust. 2a** oraz dodano ust. 2b.

Zmiany te stanowią uwzględnienie uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji publicznych. Natomiast zmiany w ust. 3 i 3a stanowią konsekwencję wcześniej wprowadzonych zmian.”

Kluczowe znaczenie ma dla niniejszej sprawy uregulowanie zawarte w art. 1 pkt 12a ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1579), dotyczące art. 6j ust. 2a:

**12) w art. 6j:**

**a) w ust. 2a dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:**

**„Rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłaty.”,**

Premier Morawiecki nie proponuje więc wprowadzenia nowego uregulowania z mocą ex nunc, ale wyraźnie wskazuje, że dodane zdanie drugie w art. 6j ust. 2a w brzmieniu **„Rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłaty.”** jest wyłącznie doprecyzowaniem dotychczasowego uregulowania zawartego w art. 6j ust. 2a, żeby nie było już wątpliwości co do interpretacji ust. 2a w powiązaniu z z ust. 1 i 2 i jego stosowania ex tunc.

Należy w tym miejscu również wyraźnie zaakcentować i w pełni zaakceptować stanowiska prezentowane w piśmiennictwie, np. w art. „Różnicowanie stawek „opłat za śmieci” w zależności od wielkości gospodarstwa domowego”, autorstwa Macieja Kiełbusa, prawnika w Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu z 20.04.2015 r. (tekst w całości).

„Gminy, które zdecydowały się wybrać metodę naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, dokonując jednocześnie różnicowania stawek w zależności od jego wielkości, muszą liczyć się z niespodziewanymi trudnościami.

### **Jaką metodę wybrać?**

Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [dalej: ucpg] w dalszym ciągu są źródłem rozbieżnych interpretacji i orzeczeń, zarówno organów nadzoru, jak i sądów administracyjnych. Dotyczy to nie tylko regulacji wprowadzonych do ustawy w wyniku ostatniej nowelizacji ucpg, ale także przepisów obowiązujących już od kilkunastu czy kilkudziesięciu miesięcy. W niektórych przypadkach rozbieżności w tym zakresie uznać można za dość „zaskakujące” bowiem uwidaczniają się one po dość długim okresie stosunkowo jednolitej interpretacji i braku sporów na ich podstawie. Przykładem tego typu sytuacji może być sposób interpretacji przepisów stanowiących podstawę wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Pierwotnie, tj. po wejściu w życie ustawy nowelizującej z dnia 1 lipca 2011 roku, która zapoczątkowała tzw. „rewolucję śmieciową”, rada gminy mogła dokonać wyboru jednej z czterech metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi:

- 1) od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość,
- 2) od ilości zużytej wody z danej nieruchomości,
- 3) od powierzchni lokalu mieszkalnego,
- 4) od gospodarstwa domowego.

Bardzo szybko okazało się, że powyższe rozwiązanie jest zbyt mało elastyczne, zaś rady gmin mają problem z dokonaniem wyboru wyłącznie jednej spośród ww. metod. W konsekwencji już w styczniu 2013 roku przyjęto kolejną nowelizację ucpg (obowiązującą od dnia 6 marca 2013r.). Nowelizacja ta umożliwiała z jednej strony dokonanie wyboru więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy, z drugiej zaś umożliwiła różnicowanie stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.

W oparciu o znowelizowane przepisy szereg gmin na terenie całego kraju zdecydowało się wybrać metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, jednocześnie różnicując stawkę opłaty w zależności od liczby mieszkańców. Przykładowo wprowadzono podział na: gosp. domowe zamieszkałe przez 1 osobę, gosp. domowe zamieszkałe przez 2 – 3 osoby, gosp. domowe zamieszkałe przez więcej niż 3 osoby. Jak wynika z opracowania „Wytyczne dotyczące ustalenia maksymalnych i minimalnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z analizą kosztów gospodarki odpadami komunalnymi ponoszonych przez gminę”[1] przygotowanego przez prof. S. Grzymałę, dra M. Golenia oraz mec. P. Hossę na zlecenie Ministerstwa Środowiska spośród 422 gmin stosujących metodę od gospodarstwa domowego wyłącznie 73 (17,3%) stosuje jednolitą metodę niezależną od wielkości gospodarstwa. W przypadku 349 gmin w Polsce przyjęto różnicowanie stawek opłat w oparciu o metodę od gospodarstwa domowego, a działanie takie w żadnym przypadku nie spotkało się dotychczas z negatywną reakcją organów nadzorów w tym zakresie.

### **Zaskakujące orzeczenia**

Powyższy sposób interpretacji przepisów w większości przypadków nie był dotychczas kwestionowany przez organy nadzoru i sądy administracyjne.

Zmiana w tym zakresie nastąpiła w ostatnim czasie, kiedy to zaczęły pojawiać się rozstrzygnięcia nadzorcze oraz orzeczenia sądów administracyjnych kwestionujące możliwość różnicowania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przy wyborze metody od gospodarstwa domowego. Przykładami w tym zakresie mogą być orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku (nieprawomocny wyrok z dnia 17 lutego 2015r., sygn. I SA/Gd 17/15; prawomocny wyrok z dnia 14 listopada 2014r., sygn. I SA/Gd 1256/14) oraz wcześniejsze orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy (prawomocny wyrok z dnia 11 czerwca 2014r., sygn. II SA/Bd 114/14) czy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. (prawomocny wyrok z dnia 5 marca 2014r., sygn. I SA/Go 51/14). W ocenie Sądów w sytuacji, gdy rada gminy dokona wyboru metody od gospodarstwa domowego, wówczas „rezygnuje ona m.in z możliwości uzależnienia wysokości opłaty od okoliczności wskazanych w art. 6j ust. 1 pkt 1-3 upcg i ustala ona jedną, stałą stawkę dla gospodarstwa domowego i może ją ewentualnie zróżnicować tylko od tego, czy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (art. 6k ust. 3 upcg).”.

Orzeczenia te wpływają na organy nadzoru, które w ostatnim czasie stwierdzają nieważność uchwał rad gmin stosujących różnicowanie stawek w przypadku wyboru metody od gospodarstwa domowego (np. Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi). Sytuacja ta ma miejsce nawet w przypadku tych gmin, w których tego typu rozwiązanie zostało uprzednio zaakceptowane przez organy nadzoru i w niezmieniony sposób funkcjonowało od blisko dwóch lat.

### **Co na to Ministerstwo?**

Odmienne zdanie zdaje się zajmować w przedmiotowej sprawie Ministerstwo Środowiska. W opublikowanej niedawno interpretacji dotyczącej ulg w opłatach za odpady komunalne dla rodzin wielodzietnych wyraźnie wskazało, iż jednym z instrumentów prawnych pozwalających na wprowadzenie takich ulg jest różnicowanie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od m.in. liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Opinia ta jest zgodna z wcześniejszymi stanowiskami zajmowanymi w podobnych sprawach przez Ministerstwo Środowiska.

Przykładowo w odpowiedzi na interpelację poselską w sprawie umożliwienia wprowadzenia zniżek dla rodzin wielodzietnych w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi jednoznacznie wskazano, 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 rosnąć** (co może mieć zastosowanie przy promowaniu wielodzietności). [wytl. własne]”<sup>[2]</sup>.

### **Kto ma rację w tym sporze?**

W przedmiotowej sprawie należy przyznać rację stanowisku prezentowanemu przez Ministerstwo Środowiska, które wynika nie tylko z wykładni literalnej upcg, ale także z wykładni celowościowej i systemowej.

**Po pierwsze** art. 6j ust. 2a upcg, który pozwala na różnicowanie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odnosi się do wszystkich stawek, bez względu na metodę w oparciu o którą zostały one ustalone.

**Po drugie** z dostępnych materiałów legislacyjnych związanych z nowelizacją upcg z 2013r. wynika, iż miała ona 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”<sup>[3]</sup>. Jak wynika z uzasadnienia do

projektu nowelizacji wprowadzenie przepisu art. 6j ust. 2a ucpg miało na celu umożliwienie gminom wyboru różnych metod ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z materiałów tych wynika także, iż podczas dyskusji na posiedzeniach właściwych komisji sejmowych wskazywano, iż dodanie do ustawy art. 6j ust. 2a „poszerza oczekiwaną możliwość różnicowania stawek”[4]. Jednocześnie z dokumentów tych wynika, że świadomie zrezygnowano w art. 6j ust. 2a ucpg z kryterium różnicowania stawki w postaci wielkości gospodarstwa domowego, albowiem po konsultacjach z legislatorem stwierdzono, że pojęcie to jest tożsame i pokrywa się z pojęciami określonymi w tym przepisie „powierzchnią lokalu mieszkalnego, liczbą mieszkańców zamieszkujących nieruchomość”[5]. W toku prac parlamentarnych wskazywano, 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”.

**Po trzecie** w orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się możliwość różnicowania stawek opłat w przypadku wyboru metody od gospodarstwa domowego. Przykładowo, w prawomocnym wyroku z dnia 14 listopada 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (sygn. I SA/Gd 1256/14), wskazał, że rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie komunalnymi od gospodarstwa domowego, ale może też, stosownie do art. 6j ust. 2a ucpg, zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich oraz rodzaju zabudowy. Także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 11 grudnia 2013 roku (sygn. II SA/Kr 822/13) w sposób jednoznaczny zaakceptował możliwość zastosowania dwóch kryteriów różnicujących stawki opłat – ze względu na ilość osób w gospodarstwie domowym oraz w zależności od nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej i wielorodzinnej.

**Po czwarte** w najnowszym piśmiennictwie przyjmuje się interpretację zbieżną ze stanowiskiem Ministerstwa Środowiska. Przykładowo wskazuje się, iż „w myśl art. 6j ust. 2a (...) w odniesieniu do metody ustalania wysokości opłaty na podstawie stawki dla gospodarstwa domowego jej zróżnicowania można dokonać wyłącznie w zależności od:

- powierzchni lokalu mieszkalnego,
- liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość,
- odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich,
- rodzaju zabudowy”[6].

Podnosi się także, że „przepis ust. 2a wprowadzony ustawą zmieniającą z 25 stycznia 2013 r. należy odczytywać nie tylko w kontekście ust. 2 stanowiącego podstawę do wprowadzenia stawki ryczałtowej, lecz także w kontekście ust. 1 komentowanego przepisu”[7], a „wprowadzenie możliwości różnicowania stawki w oparciu o liczbę mieszkańców zamieszkujących nieruchomość (...) można odczytywać w kontekście socjalnym, tj. zmniejszeniu obciążeń z tytułu opłaty w przypadku gospodarstw domowych wieloosobowych”[8].

Prezentowany jest także pogląd, iż „ustawodawca w 2013 r. świadomie wprowadził przepisy pozwalające na różnicowanie stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych[9]”, a „przyjęcie wykładni, że w przypadku ustalenia opłaty za odpady od gospodarstwa domowego stawka tej opłaty musi być jedna i nie może być w żaden sposób zróżnicowana, jest zbyt dużym ograniczeniem swobody gminy w sposobie ustalania opłaty[10]”.

**Po piąte** możliwość różnicowania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku wyboru każdej z czterech metod, potwierdza także wykładnia systemowa. Odwołując się do argumentum a rubrica wskazać należy, iż art. 6j ust. 2a ucpg został celowo zamieszczony przez prawodawcę bezpośrednio po art. 6j ust. 1 i 2 ucpg, gdyż odnosi się on do stawek opłat ustalonych na podstawie metod wskazanych w obu tych przepisach. Tym samym

ustawodawca mając na celu zachowanie skrótości tekstu prawnego wspólny element norm prawnych wyrażonych w art. 6j ust. 1 oraz art. 6j ust. 2 zamieścił w odrębnym przepisie umiejscowionym bezpośrednio po nich.

Gdyby racjonalny ustawodawca zamierzał umożliwić różnicowanie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyłącznie w przypadku wyboru jednej z trzech metod określonych w art. 6j ust. 1 ucpg mógłby to uczynić wprost.

**Po szóste**, analogiczny do ministerialnego sposób wykładni przepisów ucpg przyjęła także Najwyższa Izba Kontroli podczas realizacji zadania kontrolnego „Przygotowanie wybranych gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi”. Pomimo stwierdzenia, iż w kontrolowanych gminach przyjęto zróżnicowanie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od wielkości gospodarstwa domowego (por. str. 29) NIK nie uznał tego za nieprawidłowość, ani nie sformułował w tym zakresie żadnych zastrzeżeń (por. str. 12).

### **Podsumowanie**

Opisany w niniejszym artykule „spór” prawny dotyczący możliwości różnicowania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku wyboru metody od gospodarstwa domowego może mieć daleko idące konsekwencje dla gmin, które zdecydowały się na wybór takiego rozwiązania. W oparciu o niekorzystne orzeczenia sądów administracyjnych mogą być formułowane kolejne skargi wnoszone nie tylko przez właścicieli nieruchomości, ale także przez organy nadzoru bądź prokuratorów. Stwierdzenie nieważności dotychczasowych uchwał może wpłynąć na stabilność finansową gminy. Jednocześnie w przypadku takich gmin trudności rodzić może późniejsze dokonywanie zmian w uchwałach stanowiących podstawę funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Należy mieć nadzieję, iż w kolejnych sprawach sądy administracyjne uwzględnią argumenty prezentowane w niniejszym artykule i wydadzą w tym zakresie słuszne rozstrzygnięcia.

---

[1] Ekspertyza dostępna pod następującym adresem: <http://archiwumwww.gdos.gov.pl/files/ENEA/Ekspertyzy/Grzymala-Golen-2014-4-do-protokolu-koncowego.pdf>

[2] Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 23992 w sprawie umożliwienia wprowadzenia zniżek dla rodzin wielodzietnych w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi – tekst odpowiedzi dostępny na stronach internetowych Kancelarii Sejmu.

[3] Uzasadnienie do projektu ustawy o zamianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, druk nr 1000 Sejmu RP VII kadencji, dostępny na stronach internetowych Sejmu RP ([www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)).

[4] Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 59) oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 107) z dnia 3 stycznia 2013 r., dostępny na stronach internetowych Sejmu RP VII Kadencji pod następującym adresem: <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=42D249FB5378E65C1257AEE0050987D>

[5] Ibidem.

[6] P. Jaśkiewicz, A. Olejniczak, Kształtowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi [w:] Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie. Nowe zasady funkcjonowania systemu w 2013 r., Warszawa 2013, s. 124.

[7] Komentarz do art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [w:] K. Kuźma, D. Chojnacki, W. Hartung, K. Maćkowska, K. Szymczak, P. Zdrajkowski, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do ustawy, Warszawa 2013, s. 149.

[8] Ibidem, s. 150.



[9] M. Kiełbus [w:] Sąd podważa opłaty za śmieci, Dziennik „Rzeczpospolita” z 24-03-2015 r. oraz on-line: <http://www4.rp.pl/artykul/1188328-Oplaty-za-smieci-a-liczba-lokatorow-nieruchomosci.html>

[10] J. Sołtysek [w:] Sąd podważa opłaty za śmieci, Dziennik „Rzeczpospolita” z 24-03-2015 r. oraz on-line: <http://www4.rp.pl/artykul/1188328-Oplaty-za-smieci-a-liczba-lokatorow-nieruchomosci.html>”.

Po tej lekturze nie sposób nie przytoczyć fragmentu jakże wyważonego i życiowego uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2016 r., a więc wydanego już po podjęciu zaskarżonej uchwały Rady Gmina Nowa Wieś Wielka: „Nie należy - rzecz jasna - traktować tych dokumentów jako jedyne źródła poznania intencji ustawodawcy, jednak w przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, mogą one ogrywać istotną rolę w procesie wykładni. Konkluzje płynące z analizy tych materiałów dostarczają argumentów za określonym rozumieniem celu czy też funkcji danego przepisu bądź całej konstrukcji prawnej, a nadto boni iudicis est lites dirimere (dobrego sędziego cechuje umiejętność łagodzenia sporów). Lektura uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, a także innych dokumentów, na które powołał się autor skargi kasacyjnej, nie pozostawia wątpliwości, że celem wprowadzenia do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach m.in. art. 6j ust. 2a – było uelastycznienie i zrjonalizowanie polityki gmin w zakresie ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych i gospodarowania tymi odpadami. Możliwość różnicowania stawki opłaty, przewidziana *expressis verbis* w art. 6j ust. 2a jest narzędziem pozwalającym na prowadzenie takiej właśnie polityki. (II FSK 3231/15)”.

**Boni iudicis est lites dirimere (dobrego sędziego cechuje umiejętność łagodzenia sporów). Jakże aktualna jest ta rzymska paremia w stanie faktycznym niniejszej sprawy.** Wydaje się, że podobne podejście legło u podstaw podjęcia uchwały z dnia 23 stycznia 2020 r. trzech izb Sądu Najwyższego - Karnej, Cywilnej i Pracy, zgodnie z którą m.in. nienależyta obsada SN, sądów powszechnych i wojskowych jest wtedy, gdy w ich składzie znajduje się osoba wyłoniona przez KRS w obecnym składzie. W sądzie powszechnym nienależyta obsada może być stwierdzona tylko wtedy, jeżeli wadliwość procesu powoływania sędziego prowadzi w konkretnych okolicznościach do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności. Uchwała nie ma zastosowania do orzeczeń wydanych przez sądy przed dniem jej podjęcia. I to ostatnie zdanie jest w tej całej uchwale chyba najważniejsze, bo właśnie będące wyrazem „umiejętności łagodzenia sporów”. Wydaje się, że nie mogło być lepszego rozstrzygnięcia. Proszę bowiem rozważyć, jakie konsekwencje byłyby dla zwykłego obywatela, gdyby nie było tego zdania w uchwale. I proszę rozważyć, co będzie jeżeli Sąd podzieli racje skarżącego w tej sprawie. Jakie będą konsekwencje dla mieszkańców, jakie będą konsekwencje dla Gminy. Należy się nad tym bardzo głęboko zastanowić. Ten spór powinien zostać jednoznacznie rozstrzygnięty zgodnie z odpowiedzią na skargę, a jeśli nie, to chociażby powinien zostać załagodzony. W państwie prawa nie może być bowiem tak, że przez ponad 4 lata organy nadzoru nie kwestionują obowiązującego aktu prawa miejscowego, tj. zaskarżonej przez Prokuratora Rejonowego Prokuratury Rejonowej Bydgoszcz-Południe uchwały, podobnie zresztą jak i sam Prokurator Rejonowy Prokuratury Rejonowej Bydgoszcz-Południe, a dzisiaj właśnie ten Prokurator Rejonowy Prokuratury Rejonowej Bydgoszcz-Południe wnioskuje o stwierdzenie jej nieważności, nie licząc się z ewentualnymi konsekwencjami dla gminy. Wszelkie konsekwencje wątpliwości interpretacyjnych, które pojawiły się w zakresie wykonywania niektórych przepisów ustawy o porządku i czystości w gminach, jeśli oczywiście jeszcze istnieją, chociaż wydaje się, że w tym interesującym nas zakresie zostały już rozwiane, w świetle powyższej argumentacji powinny być rozstrzygane na korzyść Rady Gminy Nowa Wieś Wielka, podobnie jak i na korzyść prawie 350 gmin polskich, które działały dla dobra mieszkańców. Proszę wziąć pod rozwagę, że Gmina Nowa Wieś Wielka jest jednostką samorządu terytorialnego, która realizuje ideę samorządności, była i jest samorządna, i przede

wszystkim działa zgodnie z prawem i na podstawie prawa, jak nakazuje tego Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: „Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”.

Poddając powyższą argumentację pod rozwagę, Rada Gminy Nowa Wieś Wielka wnosi jak w petitum odpowiedzi.

Otrzymują:

1.adresat wraz z załącznikami,

2.a/a.