



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 stycznia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Waldemar Śledzik (sprawozdawca)
Sędziowie	asesor WSA Piotr Dębkowski sędzia WSA Beata Sobocha

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu **27 stycznia 2021 r.**
sprawy ze skargi **R. z siedzibą w W.**

na **uchwałę Rady Miasta Stołecznego Warszawy**
z dnia **16 stycznia 2020 r.** nr **XXV/728/2020**

w przedmiocie **uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy zmieniającej uchwałę**
w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami
komunalnymi, stawki takiej opłaty oraz ustalenie stawki opłaty za pojemnik
i worek o określonej pojemności

1. **stwierdza nieważność § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały w zakresie**
dotyczącym zmiany § 5 pkt 1 i 2 uchwały nr XXIV/671/2019 Rady Miasta
Stołecznego Warszawy z dnia 12 grudnia 2019 r.
2. **zasądza od Rady Miasta Stołecznego Warszawy na rzecz R. z siedzibą w W.**
kwotę 797 zł (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem
zwrotu kosztów postępowania sądowego.

U Z A S A D N I E N I E

Rada Miasta Stołecznego Warszawy 12 grudnia 2019 r. podjęła uchwałę nr XXIV/671/2019 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik i worek o określonej pojemności.

W § 1 tej uchwały Rada ustaliła stawkę opłaty od gospodarstwa domowego dla nieruchomości, w której zamieszkują mieszkańcy, zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny w wysokości 94 zł, zaś od gospodarstwa domowego dla nieruchomości, w której zamieszkują mieszkańcy, zabudowanej budynkiem mieszkalnym wielolokalowym w wysokości 65 zł. W § 5 wspomnianej uchwały Rada określiła wymienione stawki dla gospodarstw domowych, w których odpady są zbierane w sposób nieselektywny odpowiednio w wysokości 188 zł i 130 zł.

Następnie, 16 stycznia 2020 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę nr XXV/728/2020 zmieniającą uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik i worek o określonej pojemności.

W § 1 pkt 2 tej uchwały Rada zmieniła § 5 uchwały nr XXIV/671/2019 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 12 grudnia 2019 r. określając stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny, w wysokości dwukrotnej wysokości stawek opłaty określonych w § 1 ust. 2 pkt 1, w wysokości 188 zł i w § 1 ust. 2 pkt 2, w wysokości 130 zł.

Pismem z 13 lutego 2020 r. R. z siedzibą w W. (dalej: „Skarżąca” lub „Strona”) wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 16 stycznia 2020 r. nr XXV/728/2020, w której wniosła o stwierdzenie jej nieważności oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu Skargi Skarżąca podniosła, że w wyniku podjęcia 12 grudnia 2019 r. przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy uchwał nr XXIV/671/2019 i nr XXIV/676/2019 oraz uchwał nr XXV/728/2020 i nr XXV/730/2020, miesięczna stawka opłaty od właścicieli nieruchomości za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady są zbierane w sposób selektywny, wzrasta od 1 marca 2020 r. dla jednego gospodarstwa domowego średnio o 253%, w tym dla jednoosobowych gospodarstw domowych aż o 550%. Tak znacząca zmiana wysokości omawianej stawki opłaty jest

Sygn. akt III SA/Wa 866/20

niewspółmierna do jej dotychczasowej wysokości. Ponadto do podjętych przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy uchwał nr XX1V/671/2019 i nr XXIV/676/2019 nie dołączono szczegółowej kalkulacji nowej wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla gospodarstw domowych. Brak szczegółowej kalkulacji nowej stawki opłaty oraz niepodanie rzetelnych danych przemawiających za podwyżką, przemawia za stwierdzeniem nieważności zaskarżonych uchwał. Wydaje się ponadto, że Rada Miasta Stołecznego Warszawy wprowadzając tak drakońską podwyżkę stawki opłat, uczyniła sobie z tej opłaty niedozwolone dodatkowe źródło dochodu.

Zdaniem Skarżącej składniki cenotwórcze kształtujące ceny usług polegających na wywozie odpadów komunalnych nie wykazują w ostatnim okresie tak znacznego wzrostu, który uzasadniałby wzrost aż o 550% stawki opłaty za te usługi dla jednoosobowych gospodarstw domowych, a średnio o 253% dla gospodarstw domowych z nieruchomości na terenie miasta Warszawy.

Skarżąca uważa, że błędne, nieuzasadnione i niesprawiedliwe pod względem społecznym jest przyjęcie jednakowej stawki opłaty od każdego gospodarstwa domowego. Takie rozwiązanie opiera się na założeniu, że wszystkie gospodarstwa niezależnie od liczby osób je tworzących produkują tyle samo śmieci, co jest oczywistą i rażąco nieprawdą. Przyjęty przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy sposób rozliczania kosztów wywozu odpadów nie ma nic wspólnego z faktycznymi kosztami odzwierciedlającymi rzeczywiste ilości odpadów powstających w poszczególnych gospodarstwach domowych. Taka forma rozliczania ma charakter podobny do tzw. „Janosikowego”, gdyż w praktyce mieszkaniec gospodarstwa jednoosobowego produkujący relatywnie mało odpadów będzie dokładał się do opłat za wywóz odpadów z lokalu zamieszkałego przez kilka osób produkujących kilka razy tyle odpadów.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Stołecznego Warszawy wniosła o odrzucenie skargi, ewentualnie o jej oddalenie. W uzasadnieniu organ wskazał, że Skarżąca nie wskazuje w skardze konkretnych przepisów, które naruszają interes prawny Skarżącej. Nie jest wiadome zdaniem organu czy zasób nieruchomości, którymi Skarżąca zarządza ma status nieruchomości zamieszkałych, niezamieszkałych, czy też status zabudowy jednorodzinnej.

Rada Miasta Stołecznego Warszawy wskazała, że uchwały zostały podjęte przez uprawniony do tego organ, w oparciu o obowiązujące i jednoznacznie brzmiące przepisy ustawy, co uzasadnia ich legalność, natomiast stawki opłat ustalone zostały w oparciu o ustawowe przesłanki oraz szacunkowe koszty funkcjonowania systemu

Sygn. akt III SA/Wa 866/20

gospodarowania odpadami, które uwzględniają zróżnicowany charakter poszczególnych rodzajów nieruchomości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 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.

Stosownie natomiast do treści art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., zwaną dalej jako „p.p.s.a.”) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie m.in. w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza jej nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Dokonując oceny zaskarżonych przepisów uchwały w świetle wskazanych kryteriów, Sąd uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie Sąd porządkowo wyjaśnia i stwierdza, że sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym.

Postawą do takiego rozpoznania sprawy stanowi regulacja z art. 15 zzs4 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. 2020 poz. 374, ze zm., dalej: „uCOVID-19”).

Powyższy przepis należy traktować jako „szczególny” w rozumieniu art. 10 i art. 90 § 1 P.p.s.a.

W tym miejscu Sąd zauważa, że prawo do publicznej rozprawy nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniu, w tym także ze względu na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w którym jest mowa o ograniczeniach w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, gdy jest to unormowane w ustawie oraz

tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie m. in. dla ochrony zdrowia.

Nie ulega wątpliwości, że celem stosowania konstrukcji przewidzianych przepisami uCOVID-19 jest m. in. ochrona życia i zdrowia ludzkiego w związku z zapobieganiem i zwalczaniem zakażenia wirusem COVID-19, a w obecnym stanie faktycznym istnieją takie okoliczności, które w zarządzonym stanie pandemii, w pełni nakazują uwzględnianie rozwiązań powyższej ustawy w praktyce działania organów wymiaru sprawiedliwości.

Z perspektywy zachowania prawa do rzetelnego procesu sądowego najistotniejsze jest zachowanie uprawnienia przedstawienia przez stronę swojego stanowiska w sprawie (gwarancja prawa do obrony). Uwzględnić przy tym należy brak możliwości przeprowadzania dowodów w sprawie sądownoadministracyjnej (z wyjątkiem ograniczonej dopuszczalności dowodu z dokumentów – art.106§ 3 P.p.s.a).

Jednocześnie podkreślić należy, że dopuszczalne przepisami szczególnymi odstępstwo od posiedzenia jawnego sądu administracyjnego na rzecz formy niejawnego winno następować z zachowaniem wymogów rzetelnego procesu sądowego.

Ten standard ochrony praw stron i uczestników został zachowany albowiem stosowne zarządzenie o rozpoznaniu sprawy w trybie art. 15zss⁴ uCOVID-19 zostało wydane przez Przewodniczącą, zaś strony postępowania zostały powiadomione o skierowaniu sprawy do rozpoznania na posiedzenie niejawne i miały możliwość złożenia w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia dodatkowego żądania, wniosków lub wyjaśnień.

W punkcie wyjścia rozważań Sąd wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm., dalej również „u.s.g.”), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por.

Sygn. akt **III SA/Wa 866/20**

Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Do naruszenia takiego zaliczyć 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 (por. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Przypomnieć także należy, że zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

W związku z tym w doktrynie oraz w orzecznictwie podkreśla się wykonawczy charakter uchwał. Wynika to wprost z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym gmina ma prawo stanowienia, w formie uchwały, aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, tylko na podstawie upoważnień ustawowych. Wykonawczy charakter uchwał stanowiących prawo miejscowe oznacza, że są one wydawane na mocy i w celu szczegółowej realizacji określonych unormowań materialno-prawnych przyjętych w ustawach upoważniających. Przy czym nie jest wystarczające upoważnienie zawarte w ustrojowych ustawach samorządowych, ale konieczne jest upoważnienie zawarte w ustawach szczególnych i to upoważnienie o charakterze szczegółowym, a nie upoważnienie generalne (zob.: Dorota Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz-Kraków 2003, Oficyna Wyd. Branta s. 160 i n.).

Tym samym zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Powyższa zasada znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 u.s.g. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji, czy postanowienia.

W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 16 stycznia 2020 r. Nr XXV/728/2020 zmieniająca uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stawki takiej opłaty oraz ustalenie stawki opłaty za pojemnik i worek o określonej

Sygn. akt III SA/Wa 866/20

pojemności. Upoważnienie ustawowe dla tego rodzaju uchwały przewiduje przepis art. 6k ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm., dalej „u.c.p.g.”) i na tej podstawie została ona podjęta.

Zaskarżona uchwała niewątpliwie stanowi akt prawa miejscowego. Na podstawie art. 6c ust. 1 u.c.p.g., gminy są bowiem obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. W art. 6c ust. 1 u.c.p.g. ustawodawca nakazując gminom zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, nie wskazuje w jakiej formie ma to nastąpić, tym niemniej z wykładni systemowej przepisu nie budzi wątpliwości, że następuje to w analogicznej formie, jak wskazana w art. 6c ust. 2 u.c.p.g., tj. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Z art. 6c ust. 2 u.c.p.g. wprost wynika bowiem, że rada gminy może w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Adresatami tej uchwały są wszystkie osoby określone ogólnie, tj. zobowiązane do ponoszenia opłat określonych w uchwale. Adresaci uchwały określani zostali generalnie, a nie imiennie. Uchwała dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Zaskarżona uchwała ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny.

Istotą sporu w niniejszej sprawie jest kwestia prawidłowości ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także przyjęcia jako kryterium rodzaju zabudowy.

W pierwszej kolejności Sąd obowiązany był do oceny czy spełnione zostały warunki formalne wniesienia skargi, a więc czy jest ona w sensie procesowym dopuszczalna. Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g., każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

W przeciwieństwie bowiem do legitymacji w postępowaniu administracyjnym, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, uprawnionym do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. może być jedynie ten podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. (por. np. wyrok NSA z dnia 3 września 2004r., sygn. akt OSK 47/04).

W świetle powyższego, w punkcie wyjścia do rozważań merytorycznych, należy więc odnieść się do wniosku Rady o odrzucenie skargi, który oparty jest na

Sygn. akt III SA/Wa 866/20

stwierdzeniu, że uchwała z 16 stycznia 2020 r. nr XXV/728/2020 zmieniająca uchwałę z 12 grudnia 2019 r. nr XXIV/671/2019 dotyczy opłat od różnych rodzajów nieruchomości, zaś strona skarżąca, będąca podmiotem, na którym ciąży obowiązki wynikające z art. 2 ust. 3 i 3b u.c.p.g., nie podała jakimi nieruchomościami włada. To z kolei, zdaniem Rady, czyniło zasadnym poddanie pod wątpliwość jej interesu prawnego w kwestii skarżenia całej wspomnianej uchwały.

Sąd zgadza się ze stanowiskiem Rady w kwestii niewykazania przez stronę legitymacji skargowej odnośnie obiektów wymienionych w § 2, § 3, § 4 uchwały z 12 grudnia 2019 r. nr XXIV/671/2019, a także § 5 w części dotyczącej tychże obiektów, zmienionej uchwałą z 16 stycznia 2020 r. nr XXV/728/2020.

W powołanych przepisach mowa jest bowiem o nieruchomościach, w których nie zamieszkują mieszkańcy, w tym takich, na których są świadczone usługi hotelarskie oraz o nieruchomościach, na których znajdują się domki letniskowe. Co istotne, strona w skardze również nie nawiązuje do tych obiektów.

Sąd stwierdza, że Skarżąca, wskazując swój interes prawny powołała art. 2 ust. 3 i 3b u.c.p.g.

Zgodnie z treścią tych przepisów, jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokalu, obowiązki właściciela nieruchomości wspólnej oraz właściciela lokalu obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową. Z kolei osoba, której służy spółdzielcze prawo do lokalu, lub osoba faktycznie zamieszkująca lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej nie jest obowiązana do wykonywania obowiązków właściciela nieruchomości wynikających z ustawy. Rada w odpowiedzi na skargę przyznała natomiast, że nie kwestionuje uprawnień Skarżącej (nota bene będącej spółdzielnią mieszkaniową) jako podmiotu, na którym ciąży obowiązki wynikające z powołanych przepisów.

Sąd stwierdza zatem, że Skarżąca ma prawo do wniesienia skargi na uchwałę nr XXV/728/2020 zmieniającą uchwałę nr XXIV/671/2019 w części, w jakiej odnosi się ona do nieruchomości, w których zamieszkują mieszkańcy, zabudowanych budynkami wielolokalowymi.

W tym też zakresie Sąd rozpoznał skargę spółdzielni uznając zarazem, że skarga nie zasługiwała na odrzuceniu.

Treść skargi prowadzi do wniosku, że w ocenie Spółdzielni, stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi została określona w sposób arbitralny, z pominięciem przesłanek wymienionych w art. 6k ust. 2 u.c.p.g. Zdaniem Skarżącej,

Sygn. akt III SA/Wa 866/20

Rada przyjęła uchwałę bez właściwej kalkulacji, powodując znaczny wzrost opłat dla mieszkańców, tj. wzrost o 550% stawki opłaty za te usługi dla jednoosobowych gospodarstw domowych, a dla jednego gospodarstwa średnio o 250%. Spółdzielnia wskazuje, że różnicowanie wysokości opłaty jedynie w oparciu o kryterium rodzaju budynku mieszkalnego (jednorodzinnego lub wielolokalowego) jest niewystarczające. Skarżąca dodała, że wzrost opłaty i przyjęcie jednakowej stawki opłaty dla każdego gospodarstwa domowego niezależnie od liczby osób je tworzących jest nieuzasadnione i niesprawiedliwe pod względem społecznym.

Zgodnie z art. 6c ust. 1 u.c.p.g., gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Zgodnie zaś z art. 6c ust. 2 u.c.p.g., rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, w powstają odpady komunalne. Na podstawie art. 6h u.c.p.g., właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stosownie do art. 6i ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec.

Zgodnie z art. 6j ust. 1 u.c.p.g., w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn: liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub powierzchni lokalu mieszkalnego - oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1. Przy czym, na podstawie art. 6j ust. 2 u.c.p.g., 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. Stosownie zaś do art. 6j ust. 2a u.c.p.g., 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. Na podstawie art. 6j ust. 3 u.c.p.g., w przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2.

Sygn. akt **III SA/Wa 866/20**

Zgodnie zaś z art. 6j ust. 4 u.c.p.g., w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 1, a w części nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1-3.

Zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., Rada gminy, w drodze uchwały dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy. Stosownie do art. 6k ust. 2 u.c.p.g., Rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę: liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę; ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych; koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2-2b i 2d; przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo. Na podstawie art. 6k ust. 2a pkt 4 u.c.p.g., Rada gminy ustala stawki opłat w wysokości nie wyższej niż maksymalne stawki opłat, które za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny wynoszą za miesiąc, w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 2 u.c.p.g. - 5,6% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za gospodarstwo domowe.

Zgodnie z art. 6r ust. 1 u.c.p.g., opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. W myśl art. 6r ust. 1aa u.c.p.g., środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Na podstawie art. 6r ust. 2 u.c.p.g., z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; obsługi administracyjnej tego systemu; edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Z dołączonego do odpowiedzi na skargę wyciągu dotyczącego analizy kosztów i kalkulacji stawek opłaty wynika, że dane na koniec października 2019 r. pokazują wzrost kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Sygn. akt III SA/Wa 866/20

w 2019 r. w porównaniu z 2018 r. Dotyczy to każdego z elementów wspomnianego systemu, wymienionych w art. 6r ust. 2 u.c.p.g.

Sąd nie podziela zatem zarzutu skargi, w którym Spółdzielnia podnosi, że stawki zostały ustalone z pominięciem kalkulacji nowej stawki oraz niepodania rzetelnych danych przemawiających za podwyżką, tj. przesłanek wymienionych w art. 6k ust. 2 u.c.p.g.

Rada odwołała się bowiem do kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2-2b i 2d. W tabeli obrazującej wzrost kosztów poszczególnych składowych wspomnianego systemu wskazano koszty: odbioru i zagospodarowania odpadów, utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, obsługi administracyjnej systemu, edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami. Jeśli chodzi natomiast o pozostałe przesłanki, a mianowicie ilość mieszkańców, ilość wytwarzanych odpadów, „sezonowość” wytwarzania odpadów to w przypadku Warszawy wskazać trzeba, że jest to miasto o jednej z największych gęstości zaludnienia w Polsce, zaś ilość mieszkańców niewątpliwie przekłada się na ilość wytwarzanych odpadów komunalnych. Warszawa nie jest również miastem, w którym mieszkańcy przebywają sezonowo, tak jak w przypadku, gmin, w których większość nieruchomości stanowią działki i domki letniskowe.

Sąd stwierdza, że Rada, stosownie do art. 6j ust. 2 u.c.p.g., miała prawo ustalić stawkę należną od gospodarstwa domowego z pominięciem metod wskazanych w art. 6j ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy.

Spowodowało to, że koszt odbioru odpadów „na osobę” zwiększył się w największym stopniu dla osób prowadzących jednoosobowe gospodarstwa domowe. Rada działała jednak w oparciu o delegację ustawową, która dopuszcza zastosowanie takiej metody i tym samym nie czyni jej działania niezgodnym z prawem. Wobec tego Rada obowiązana była do ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego z uwzględnieniem miesięcznego przeciętnego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem przy uwzględnieniu okoliczności czy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

Z dotychczas przytoczonych przepisów wynika, że ustawodawca określił cztery metody ustalania opłat. Trzy metody zostały wskazane w ust. 1 art. 6j u.c.p.g., jedna metoda w ust. 2 tego artykułu. Rada gminy miała zatem do dyspozycji metodę według liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, według ilości zużytej wody z danej nieruchomości, według powierzchni lokalu mieszkalnego albo od gospodarstwa

Sygn. akt III SA/Wa 866/20

domowego. Spośród tych metod Rada mogła dokonać wyboru, przy czym nie jest wykluczone stosowanie na obszarze gminy więcej niż jednej metody ustalania opłat.

W art. 6j ust. 2a u.c.p.g. rada gminy uzyskała uprawnienie do różnicowania stawki opłat, ale zostało ono ograniczone do przypadków wymienionych w tym przepisie. Według postanowień tego przepisu stawka może być zróżnicowana w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. Niektóre z tych kryteriów różnicowania korelują wyłącznie z metodami określonymi w art. 6j ust. 1. Różnicowanie w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego może być przypisane wyłącznie do metody z pkt 3 tego przepisu. Różnicowanie w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość może być przypisane wyłącznie do metody z pkt. 1 tego przepisu. Natomiast kryteria różnicowania w zależności od tego z jakich terenów odbierane są odpady albo od rodzaju zabudowy przystają do metod określonych zarówno w ust. 1, jak i ust. 2 art. 6j. Pomimo to nie mogą być one stosowane do metody określonej w ust. 2 art. 6j, gdyż treść tego przepisu wyklucza różnicowanie stawek. Ustawodawca zdecydował, że w przypadku metody od gospodarstwa domowego powinna być uchwalona jedna stawka opłaty za gospodarowanie odpadami. Użyte w ust. 2 sformułowanie „jedna stawka” wyklucza możliwość różnicowania stawki, bo to prowadzi do ustalenia dwóch lub więcej stawek, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią tego przepisu.

Tymczasem Rada w zaskarżonej uchwale ustaliła stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny, w wysokości dwukrotnej wysokości stawek opłaty określonych w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały nr XXIV/671/2019, w wysokości 188 zł, i w § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały nr XXIV/671/2019, w wysokości 130 zł, przyjmując w uchwale nr XXIV/671/2019 jako dodatkowe kryterium rodzaj zabudowy, w którym znajdują się gospodarstwa domowe. Inna stawka przewidziana została dla gospodarstwa domowego zabudowy jednorodzinnej oraz inna dla wielorodzinnej.

Rada uchwaliła zatem dwie stawki opłaty od gospodarstwa domowego, czym naruszyła art. 6j ust. 2 u.c.p.g. Uchwała nr XXV/728/2020 określiła zaś stawki opłaty podwyższonej.

Reasumując Sąd stwierdza, że w kalkulacji słusznie przyjęto, iż dla Warszawy najistotniejszym kryterium, w oparciu o które ustala się stawkę za gospodarowanie odpadami winien być koszt funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W kalkulacji pominięto jednak, że zastosowanie metody wskazanej w art.

Sygn. akt III SA/Wa 866/20

6j ust. 2 u.c.p.g., powinno skutkować uchwaleniem jednej stawki od gospodarstwa domowego.

Odnosząc się w tym miejscu do zarzutu skargi, że zaskarżona uchwała przyjmując jednakowe stawki opłaty od gospodarstwa domowego i nie uwzględnia liczby mieszkańców, Sąd stwierdza, że zarzut ten jest bezzasadny. Należy powtórzyć, że art. 6j ust. 2 u.c.p.g. wyklucza możliwość różnicowania stawek. W wyroku z 6 maja 2016 r., sygn. akt II FSK 16/16, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „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”. W orzeczeniu z 19 lutego 2019 r., sygn. akt II FSK 3267/18, NSA podkreślił, że o ile w okresie do dnia 31 stycznia 2015 r. jako dopuszczalne należało uznać stosowanie kryterium wielkości gospodarstwa domowego, o tyle po tej dacie stosowanie takiego kryterium nie było już możliwe. Sąd w tut. składzie stanowisko to podziela. Porządkowo Sąd wskazuje, że powyższe orzeczenia są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem internetowym <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Końcowo Sąd podkreśla, że ustalenie przez Radę dwóch stawek opłaty od gospodarstwa domowego czyniło przedwczesnym analizę, czy wysokość tychże stawek została ustalona w oparciu o rzetelną kalkulację kosztów utrzymania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Zaznaczyć jednak należy, że wspomniana kalkulacja winna obrazować nie tylko ogólny wzrost kosztów utrzymania poszczególnych elementów systemu, ale także pokazywać czynniki, które wpłynęły na taki stan rzeczy. Mieszkańcy, wnosząc opłaty, powinni bowiem działać w przeświadczeniu, że ich wzrost wynikał z przyczyn obiektywnie uzasadnionych. Należałoby zatem również wskazać, dlaczego dotychczasowy system poboru opłat był nie dość efektywny. Rada musi mieć również na uwadze, że zakładane wpływy z opłat mogą służyć wyłącznie utrzymaniu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Mając powyższe na uwadze Sąd orzekł jak w sentencji na podstawie art. 147 p.p.s.a., stwierdzając nieważność § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym zmiany § pkt 1 i 2 uchwały nr XXIV/671/2019 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 12 grudnia 2019 r.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. Na koszty w łącznej wysokości 797 zł składały się wpis sądowy od skargi w wysokości 300 zł ustalony na podstawie § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 16

Sygn. akt **III SA/Wa 866/20**

grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2193 ze zm.), opłata od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł ustalona na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 2 w zw. z częścią IV załącznika ustawy z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1000 ze zm.) oraz wynagrodzenie pełnomocnika będącego radcą prawnym w wysokości 480 zł obliczone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.).