



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
Sędziowie	asesor WSA Piotr Dębkowski sędzia WSA Beata Sobocha (sprawozdawca)

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 **12 grudnia 2019 r.** nr **XXIV/676/2019**

w przedmiocie **ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

- 1. stwierdza nieważność § 1 pkt 1 oraz § 2 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały,**
- 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.**

UZASADNIENIE

R. (dalej: „Skarżąca” lub „Strona”) wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Rady Miasta Stołecznego Warszawy nr XXIV/676/2019 z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu Skargi Skarżąca podniosła, że w wyniku podjęcia w dniu 12 grudnia 2019 r. przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy uchwał nr XXIV/676/2019 i nr XXV/728/2020 oraz uchwał nr XXV/730/2020, miesięczna stawka opłaty od właścicieli nieruchomości za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady są zbierane w sposób selektywny, wzrasta od dnia 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 niewspółmierna do jej dotychczasowej wysokości. Ponadto do podjętych przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy uchwał nr XXIV/676/2019 i nr XXV/728/2020 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

Sygn. akt III SA/Wa 867/20

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 - 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 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. Kontroli sądu administracyjnego poddane zostały między innymi akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm. - dalej: „P.p.s.a.”). 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.).

Sygn. akt III SA/Wa 867/20

Zgodnie z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm. – dalej „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. Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Podnieść także należy, że zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 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, z którego wynika, iż 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

Sygn. akt III SA/Wa 867/20

naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji, czy postanowienia, o jakim mowa w art. 156 § 1 Kpa.

W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 12 grudnia 2019 r. Nr XXIV/676/2019 w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. 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.

Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie jest kwestia prawidłowości obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty, a także przyjęcia jako kryterium rodzaju zabudowy.

Przechodząc do rozważań, w pierwszej kolejności Sąd odniesie się do wniosku Rady o odrzucenie skargi, który oparty jest na stwierdzeniu, że uchwała z 12 grudnia 2019 r., nr 676/2019 dotyczy opłat od nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, zaś strona skarżąca, będąca podmiotem na którym ciążyą obowiązki wynikające z art. 2 ust. 3 i 3b u.c.p.g., nie podała czy włada takimi nieruchomościami. To z kolei, zdaniem Rady,

czyniło zasadnym poddanie pod wątpliwość jej interesu prawnego w kwestii skarżenia wspomnianej uchwały.

Sąd stwierdza, że cała argumentacja rzeczzonego środka prawnego skupia się na stawkach określonych dla gospodarstw domowych na nieruchomościach, o których mowa w art. 6c ust. 1 u.c.p.g., czyli na stawce dla nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi w kwocie 94 zł oraz na stawce określonej dla nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi wielolokalowymi w kwocie 65 zł.

W przypadku zakwestionowanych stawek 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 obowiązek wynikający z powołanych przepisów.

Sąd stwierdza zatem, że Skarżąca ma prawo do wniesienia skargi na uchwałę XXIV/676/2019, gdyż 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 odrzucenie.

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, Rada przyjęła uchwałę bez szczegółowej kalkulacji, powodując znaczny wzrost opłat dla mieszkańców tj wzrost aż o 550% stawki opłaty za te usługi dla jednoosobowych gospodarstw domowych, a dla jednego gospodarstwa średnio o 253%. 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.

Sygn. akt III SA/Wa 867/20

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, a 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. 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 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

Sygn. akt III SA/Wa 867/20

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 2019 r. pokazują wzrost kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w 2019 r. w porównaniu z 2018 r. Dotyczy to kosztów 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

Sygn. akt III SA/Wa 867/20

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 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.

Sygn. akt III SA/Wa 867/20

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 dwie stawki przyjmując 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.

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. 6j ust. 2 u.c.p.g., winno 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 raz jeszcze powtórzyć, że art. 6j ust. 2 u.c.p.g. wyklucza możliwość różnicowania stawek. W wyroku z dnia 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 dnia 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.

Sygn. akt **III SA/Wa 867/20**

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 § 1 P.p.s.a.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 P.p.s.a. Na koszty w wysokości 797 zł składały się wpis od skargi 300 zł opłata od pełnomocnictwa 17 zł oraz wynagrodzenie pełnomocnika 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.).