



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 (sprawozdawca)

sędzia WSA Beata Sobocha

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 stycznia 2021 r.

sprawy ze skargi **Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej z siedzibą w Warszawie**  
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 m. st. Warszawy na rzecz Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej w Warszawie kwotę 797 zł (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem świadczy

starszy referent  
Magdalena Lipińska

## UZASADNIENIE

W dniu 12 grudnia 2019 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę nr XXIV/676/2019 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.

W § 1 pkt 1 tej uchwały Rada ustaliła stawkę opłaty od gospodarstwa domowego dla części nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym w wysokości 94 zł, zaś od gospodarstwa domowego dla części nieruchomości, w której zamieszkują mieszkańcy, zabudowanej budynkiem mieszkalnym wielolokalowym w wysokości 65 zł. W § 2 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.

Pismem z 12 lutego 2020 r. Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa w Warszawie, reprezentowana przez ustanowionego pełnomocnika – radcę prawnego złożyła skargę na tę uchwałę, w której wniosła o stwierdzenie jej nieważności oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

Spółdzielnia zarzuciła Radzie naruszenie:

1) art. 6k ust. 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm. dalej Uucpg), poprzez określenie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi bez uwzględnienia ustawowych przesłanek wskazanych w pkt 1-4 naruszonego przepisu;

2) art. 6j ust. 2 w zw. z art. 6j ust. 2a Uucpg, poprzez zróżnicowanie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jedynie w oparciu o kryterium „rodzaju zabudowy”, pomijając inne kryteria mające wpływ na ilość wytwarzanych odpadów komunalnych.

W odpowiedzi na skargę Rada, reprezentowana przez ustanowionego pełnomocnika – radcę prawnego, wniosła o jej odrzucenie w całości, ewentualnie o oddalenie, z przyczyn określonych w treści pisma stanowiącego odpowiedź na skargę. Do wspomnianego pisma Rada dołączyła wyciąg dotyczący analizy kosztów i kalkulacji stawek opłaty, protokół XXIV/19 obrad sesji Rady z 12 i 13 grudnia 2019 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:**

Skarga jest zasadna.

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 ciąży obowiązek wynikający z art. 2 ust. 3 i 3b Uucpg, nie podała czy władza 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 rzeczonego środka prawnego skupia się na stawkach określonych dla gospodarstw domowych na nieruchomościach, o których mowa w art. 6c ust. 1 Uucpg, 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 Uucpg. 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 których znajdują się lokale użytkowe, pasáže handlowe itp. 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 Uucpg. Zdaniem Skarżącej,

Rada przyjęła uchwałę bez właściwej kalkulacji, powodując znaczny wzrost opłat dla mieszkańców. Spółdzielnia wskazuje, że różnicowanie wysokości opłaty jedynie w oparciu o kryterium rodzaju budynku mieszkalnego (jednorodzinnego lub wielolokalowego) jest niewystarczające. Skarżąca dodała, że wzrost opłaty (średnio o 49,36 zł miesięcznie) dotyka najbardziej osoby samotne, w szczególności emerytów, dla których tak duża podwyżka będzie stanowić dotkliwe obciążenie.

Zgodnie z art. 6c ust. 1 Uucpg, gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Zgodnie zaś z art. 6c ust. 2 Uucpg, 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 Uucpg, 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 Uucpg, obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniowiec.

Zgodnie z art. 6j ust. 1 Uucpg, 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 Uucpg, 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 Uucpg, 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 Uucpg, 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 Uucpg, 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 Uucpg, 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 Uucpg, 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 Uucpg, 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 Uucpg, - 5,6% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za gospodarstwo domowe.

Zgodnie z art. 6r ust. 1 Uucpg, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. W myśl art. 6r ust. 1aa Uucpg, 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 Uucpg, 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 w 2019 r. w porównaniu z 2018 r. Dotyczy to kosztów każdego z elementów wspomnianego systemu, wymienionych w art. 6r ust. 2 Uucpg.

Sąd nie podziela zatem zarzutu skargi, w którym Spółdzielnia podnosi, że stawki zostały ustalone z pominięciem przesłanek wymienionych w art. 6k ust. 2 Uucpg. 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 Uucpg, 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 czynni 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 Uucpg, 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 Uucpg 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 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 Uucpg.

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 Uucpg, winno skutkować uchwaleniem jednej stawki od gospodarstwa domowego.

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 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej Ppsa).

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 Ppsa. 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.).



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem świadczy

starszy referent  
Magdalena Freckiewicz