

Sygn. akt III SA/Wa 2707/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 czerwca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodnicząca	sędzia WSA Agnieszka Baran
Sędziowie	sędzia WSA Dariusz Czarkowski (sprawozdawca) sędzia WSA Ewa Izabela Fiedorowicz
Protokolant	referent stażysta Paweł Król

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 czerwca 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Warszawie
na uchwałę Rady Miejskiej w Łomiankach
z dnia 18 grudnia 2020 r. nr XXXII/289/2020
w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami
komunalnymi

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały nr XXXII/289/2020 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 18 grudnia 2020 r. w zakresie § 6,
2. oddala skargę w pozostałym zakresie.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem świadczy:

Wyrok/Postanowienie jest prawomocny(-e)

od dnia: 17.08.2022

Podpis sędziego/referendarza sądowego

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 26 października 2021 r. Prokurator Okręgowy w Warszawie (dalej: „Skarżący” lub „Prokurator”) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Łomiankach (dalej: „Organ, „Rada”) z dnia 18 grudnia 2020 r., nr XXXII/289/2020, w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zaskarżona decyzja została wydana w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

W dniu 18 grudnia 2020 roku Rada Miejska w Łomiankach podjęła uchwałę nr XXXII/289/2020 w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie gminy Łomianki.

Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 tj.), art. 6j, art. 6k ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888).

Niniejsza uchwała wprowadza jako sposób ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jej naliczanie na podstawie ilości wody, zużytej w miesiącu na danej nieruchomości. Stawkę takiej opłaty ustalono na poziomie 11,20 m³.

W akcie tym wskazano, że w przypadku nieruchomości nieopomiarowanych - tj. niewyposażonych w wodomierz główny oraz nowych nieruchomości, dla których brak jest danych dotyczących średniego zużycia wody na cele bytowe za ostatnie 12 miesięcy, przyjmuje się przeciętną normę zużycia wody wynoszącą 3 m³.

W § 9 pkt 4 uchwały wskazano, iż zużycie wody na cele bytowe ustalane będzie w oparciu o odczyt z zarejestrowanych wodomierzy głównych i zostanie pomniejszone o odczyty z zarejestrowanych podliczników do pomiaru zużycia wody na cele m.in. podlewania ogrodów itp. Natomiast w § 6 niniejszego aktu ustalono częściowe zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi,

kompostujących bioodpady, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych w wysokości 2,00 zł miesięcznie od osoby zamieszkującej daną nieruchomość.

W przedmiotowej Uchwale ustalono również wyższą stawkę za m³ w przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny - 44,80 zł za m³ zużytej wody.

W przywołanej na wstępie skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W skardze zarzucono naruszenie:

- istotne naruszenie prawa tj. 6c ust. 1 w zw. z art. 6j ust. 1 pkt 2 i art. 6j ust. 3e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 t.j.) - dalej u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 t.j.) w zw. z art. 7, art. 94 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez zastosowanie w § 1, § 4 oraz § 9 zaskarżanej Uchwały nr XXXII/289/2020, metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o ilość zużytej wody również w przypadku nieruchomości nieopomiarowanych oraz nowych nieruchomości, dla których brak jest danych dotyczących średniego zużycia wody na cele bytowe z danej nieruchomości za 12 miesięcy poprzedzające złożenie deklaracji oraz ustalenie przeciętnej miesięcznej normy zużycia na poziomie 3m(2), co doprowadziło do nałożenia w sposób faktyczny na mieszkańców takich nieruchomości opłaty minimalnej za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynoszącej 33,60 zł od osoby oraz zastosowania równocześnie do tej grupy elementów trzech różnych metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami, w wyniku czego naruszono zasadę równości poprzez pogorszenie sytuacji tych osób względem osób zamieszkujących nieruchomości opomiarowane i tym samym wykroczone poza ramy delegacji ustawowej do wydania przepisów prawa miejscowego,

- istotne naruszenie art. 6k ust. 4a u.c.p.g. poprzez ustalenie w § 6 Uchwały nr XXXII/289/2020 wysokości zwolnienia częściowego z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przysługującej z uwagi na kompostowanie bioodpadów; bez zachowania wymogu proporcjonalnego jej odniesienia do faktycznego zmniejszania

kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi związanego z posiadaniem kompostownika,

- istotne naruszenie prawa tj. art. 6j ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. w zw. z art. 6j ust. 3e u.c.p.g. i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegające na przyjęciu w § 9 pkt 4 Uchwały nr XXXII/289/2020 w zakresie, w jakim wprowadza kryterium wpływające na ustalenie zużycia wody na cele bytowe w danej nieruchomości na podstawie odczytów z zarejestrowanych wodomierzy głównych, pomniejszych o odczyty z dodatkowych, zarejestrowanych podliczników do pomiaru zużycia wody, co stanowiło przekroczenie delegacji ustawowej do wydania przepisów prawa miejscowego.

Zarzuty uzasadniono w następujący sposób:

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawierającym normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, które kierowane są do kręgu adresatów nieoznaczonego indywidualnie. Jak wynika z treści art. 53 § 2a p.p.s.a. w przypadku aktów, co do których ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, skargę można wnieść w każdym czasie.

Prokurator zauważył, że „W świetle art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy jest istotne naruszenie prawa, czyli takie, którego skutki nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2016 r., II GSK 1650/16).

Jak wynika z informacji uzyskanej od Przewodniczącej Rady Miejskiej w Łomiankach, przedmiotowa uchwała nie została zakwestionowana przez organ nadzoru i obowiązuje w pierwotnie przyjętym brzmieniu.

Zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Natomiast jak wynika z art. 94 ustawy zasadniczej, organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Ponadto, zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania. W związku z tym nikt nie może być

dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Jak wynika z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie, na podstawie upoważnień ustawowych, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

W ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, w art. 6k ust. 1 u.c.p.g. wskazano, iż rada gminy w drodze uchwały dokonuje wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty. Dopuszczalne jest stosowanie więcej niż jednej metody ustalania opłat na terenie gminy. W przypadku nieruchomości, które zamieszkują mieszkańcy, zgodnie z art. 6c ust. 1 pkt 1-3, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn: liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub ilość zużytej wody z danej nieruchomości lub powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego oraz stawki opłaty ustalonej w Uchwale.

Ponadto, zgodnie z przepisem art. 6j ust. 3e u.c.p.g., w przypadku wyboru przez radę gminy metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi związanej z ilością wody zużytej na nieruchomości, należy określić również sposób ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności sposób ustalania ilości zużytej wody w przypadku braku wodomierza lub w przypadku nieruchomości, dla których brak jest odpowiednich danych dotyczących ilości zużytej wody, lub odliczania wody zużytej na określone cele.

Zgodnie natomiast z art. 6k ust. 4a, rada gminy, również w drodze uchwały, zwalnia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych.

Odnosząc się do wymienionego w punkcie II podpunkcie 1 przedmiotowej skargi zarzutu Prokurator wskazał, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje możliwość przyjęcia metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie wody zużytej dla danej nieruchomości. Jednocześnie w ustawie nie wyłączono możliwości zastosowania tej metody dla nieruchomości nieopomiarowanej, tj. nieposiadających wodomierza.

Krytykowaną przez Skarżącego kwestią jest właśnie sposób ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości niewyposażonych w wodomierze. W ich przypadku doszło do połączenia kilku elementów metod ustalenia wysokości opłaty, określonych w art. 6j ust. 1 pkt 1 i 2 oraz w art. 6j ust. 2 - liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilość wody zużytej z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla gospodarstwa domowego.

Prokurator podniósł, że w art. 6k ust. 1 pkt 1 dopuszcza się dokonanie przez radę gminy wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 i ustalenia stawki takiej opłaty. Ponadto dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy. Jak wskazuje się w orzecznictwie „przepis art. 6k ust. 1 u.c.p.g. dopuszcza stosowanie więcej niż jednej metody ustalania opłat na obszarze jednej gminy, to nie oznacza to, że organ dysponuje pełną dowolnością w wyborze metody, czy też nieograniczonym uprawnieniem do modyfikowania przewidzianych w ustawie metod ustalania opłaty” (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 marca 2021 r., sygn. I SA/Sz 79/21). Nie jest jednak możliwe stosowanie kilku metod do jednego podmiotu równocześnie. Skutkiem badanej regulacji jest nałożenie na mieszkańców nieruchomości nieopomiarowanych opłaty minimalnej za gospodarowanie odpadami w kwocie 33,60 zł za jednego mieszkańca, w przypadku, gdy jedna osoba zamieszkuje dane gospodarstwo domowe. W Uchwale wskazano bowiem, że norma 3 m³ dotyczy jednej osoby przebywającej na terenie danej nieruchomości.

Zastosowanie takich kryteriów w przypadku ustalania wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości nieopomiarowanych

proceeds to differentiation regarding immovable properties measured. It should be accepted that water consumption by one resident of the measured immovable property, which has a main water meter, can be lower than 3 m³, and then the amount, which a person would have to pay, is lower than 33.60 zł. In the case of immovable property not measured, not having a main water meter, the rate is determined as minimal and independent of the actual consumption, amounting to a minimum of 33.60 zł in the case of habitation on the immovable property by one person.

The principle of equality enshrined in art. 32 of the Constitution of the Republic of Poland states that equal treatment of persons requires that organs applying the law should concretize general and abstract norms into concrete and individual ones without different treatment of persons on the basis of characteristics that have no legal significance.

In the opinion of the complainant, persons residing on measured immovable properties, who have water meters, are in a worse situation than persons residing on immovable properties not measured, who do not have water meters. Moreover, the use of several elements of the method of determining the fee for municipal waste management constitutes a violation of the law and at the same time a significant violation of the law, i.e. art. 6c of the Act of 13 September 1996 on the Law on Local Government Organization in relation to art. 6j of the Act of 13 September 1996 on the Law on Local Government Organization in relation to art. 40 of the Act of 13 September 1996 on the Law on Local Government Organization in relation to art. 7, art. 94 and art. 32 of the Constitution of the Republic of Poland.

The prosecutor noted that in the case of immovable properties not measured, or such, for which there are still no data on water consumption for the last 12 months, it would be reasonable to determine at least one rate of the fee for municipal waste management, in accordance with art. 6j of the Act of 13 September 1996 on the Law on Local Government Organization.

Justifying the objection from point II subpoint 2 the complainant pointed out that the questioned Resolution in § 6 introduces a partial exemption from the fee for municipal waste management for owners of immovable properties built with single-family houses, composting biowaste, which

odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych w wysokości wprost określonej tj. 2,00 zł miesięcznie od osoby zamieszkującej daną nieruchomość.

Niezasadnym jest sztywne określenie kwoty obniżki, przy jednoczesnym wskazaniu, iż częściowe zwolnienie przysługuje proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami. Ustalając wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami na podstawie kryterium zużycia wody dla danej nieruchomości, również na tym kryterium powinna oprzeć się ewentualna obniżka. Im większe opłaty z tego tytułu ponosi osoba, tym większe powinno być ewentualne zwolnienie.

Ustalenie stałej stawki obniżki w przypadku właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady zdaje się być pozostałością po systemie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi opierającego się o przyjęcie stałej stawki dla gospodarstwa domowego, co od 1 kwietnia 2021 roku uległo zmianie.

Co prawda, kwota obniżki powiązana jest tutaj z liczbą osób zamieszkujących daną nieruchomość, jednak biorąc pod uwagę, iż wiodącym kryterium, zgodnie z obowiązującymi przepisami, jest kryterium zużycia wody, przepisy w tym zakresie powinny zostać dostosowane również do tego kryterium.

W związku z powyższym Prokurator wskazał, iż regulacja ta narusza art. 6k ust. 4a u.c.p.g.

Odnosząc się do zarzutu z punktu II podpunktu 3 Skarżący wskazał, że Rada Miejska w Łomiankach w Uchwale z dnia 18 grudnia 2020 roku ustaliła, że zużycie wody na cele bytowe ustala się na podstawie odczytów z zarejestrowanych wodomierzy głównych, pomniejszonych o odczyty z podliczników do pomiaru zużycia wody na cele podlewania ogrodów, pojenia zwierząt itp.

Zdaniem Prokuratora, rolą Rady Gminy, wskazaną w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w art. 6k, jest dokonanie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustalenie stawki takiej opłaty. Brak jest tutaj mowy

o wprowadzaniu dodatkowych kryteriów, mających wpływ na wyliczenie takiej stawki. W tym przypadku kryterium takim jest odczyt z zarejestrowanych wodomierzy do pomiaru zużycia wody na cele podlewania ogrodów itp.

Jak wskazano w orzecznictwie „ustawodawca dopuścił możliwość różnicowania wysokości opłaty w odniesieniu do nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy. Niemniej jednak w przepisie art. 6j ust. 2a u.p.c.g. wyraźnie wskazane zostały te przesłanki, które mogą decydować o stosowaniu przez radę gminy odmiennych stawek opłat.(...) Powyższy katalog ma charakter zamknięty, a zatem wprowadzenie przez radę gminy dodatkowych kryteriów różnicujących opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi nie jest dopuszczalne” (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 października 2019 r. I Sa/Gd 1460/19).

W ocenie Skarżącego wprowadzanie zatem dodatkowych kryteriów, w postaci chociażby odczytów z zarejestrowanych podliczników do pomiaru zużycia wody jest przekroczeniem delegacji ustawowej i stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 6j ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. w zw. z art. 6j ust. 3e u.c.p.g. i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Organ w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie. Odnosząc się merytorycznie do przedstawionych zarzutów Rada Miejska w Łomiankach wskazała, iż są one całkowicie niezasadne, dlatego też skarga powinna zostać przez Sąd oddalona. Niezasadność ta wynika faktu, iż w analizowanym tu zakresie skarżona uchwała odpowiada prawu. Jej właściwa, ustawowa podstawa prawna dla ustanowienia częściowego zwolnienia z opłaty z tytułu kompostowania odpadów została przywołane w uchwale - art. 6k ust. 4a. Odnośnie natomiast do samych zarzutów Prokuratora Organ wskazał, że skoro ulga pozostaje na tym samym poziomie 2 zł i nie jest uzależniana od jakichkolwiek nowych kryteriów materialnych to zwolnienie, o którym mowa w art. 6k ust. 4a ustawy, powinno być proporcjonalne do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami, wynikającego z kompostowania bioodpadów, a nie do wysokości opłaty. Za spełnieniem tego warunku mogłyby przemawiać dane statystyczne dotyczące ilości bioodpadów zebranych na obszarze obejmującym zwolnienie, ale w ocenie organu administracji

trudne (o ile w ogóle możliwe) jest dokładne oszacowanie, jaki wpływ na zmniejszenie kosztów gospodarowania odpadami w Łomiankach ma fakt kompostowania ich przez właścicieli domów jednorodzinnych. Bardziej kategoryczne i dokładne dane mogłyby być ewentualnie sformułowane dopiero z perspektywy dłuższego czasu obowiązywania tzw. ulgi na kompostowanie. Obecnie, brakuje danych potwierdzających, że przyjęcie kwoty 2 zł ulgi nie spełnia ww. warunku proporcjonalności. Pozostawienie zwolnienia, funkcjonującego w tak krótkim czasie, na tym samym poziomie w żaden sposób nie wskazuje na naruszenie ustawowego wymogu proporcjonalności tego zwolnienia do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami przez gminę Łomianki. Przynajmniej w początkowym okresie obowiązywania ulgi związanej z kompostowaniem odpadów rada każdej gminy zmuszona jest do oparcia swojego rozstrzygnięcia co do wysokości ulgi bardziej na danych szacunkowych i na prognozach, niż na weryfikowalnych, pewnych danych o charakterze rachunkowym i statystycznym.

Analiza art. 6j ust. 1 w związku z art. 6k ust. 1 u.c.p.g. prowadzi do wniosku, że radzie miejskiej pozostawiony został wybór metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród rozwiązań wskazanych w art. 6j ust. 1 u.c.p.g. Za takim stanowiskiem przemawiają również argumenty natury funkcjonalnej i celowościowej. Przyjęte rozwiązanie umożliwia bowiem elastyczne podejście do wyboru metody dostosowanej do miejscowych warunków występujących w poszczególnych gminach. Sama opłata ma zaś charakter lokalny i nakładana jest w celu zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności. Powyższa konstatacja znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym wskazuje się, że organowi stanowiącemu gminy pozostawiono swobodę, bądź - mówiąc inaczej - wybór jednej z trzech wskazanych alternatywnie przez ustawę możliwości ustalania wysokości opłaty. Każde z tych rozwiązań mieści się w granicach prawa, a opowiedzenie się za jednym z nich jest przejawem realizacji zasady samodzielności gminy, będącej przecież immanentną cechą samorządu terytorialnego. Naruszeniem prawa byłoby natomiast odstępianie

od wykonania ciężącego na organie gminy obowiązku (por. m.in. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. akt II FSK 3080/16).

Nic ulega wątpliwości, że w rozpatrywanej Uchwale dokonano wyboru jednej z metod wskazanych w art. 6c ust. 1 u.c.p.g. tj. opartej na wskaźniku zużycia wody na danej nieruchomości co oznacza, że Rada poruszała się w granicach określonych przez przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. ustawodawca zawierając upoważnienie dla rady gminy do dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wskazał również na konieczność ustalenia wysokości stawki takiej opłaty. Kryteria, którymi rada gminy winna kierować się określając wysokość tej stawki zostały natomiast wskazane przez ustawodawcę w art. 6k ust. 2 u.c.p.g. I tak rada gminy powinna przy określaniu wysokości stawki uwzględnić 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 oraz przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

Z kolei z unormowań zawartych w art. 6r u.c.p.g. wynika, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy (ust. 1). 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 oraz edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi (art. 6r. ust. 2 u.c.p.g.). Pobrane od mieszkańców opłaty mogą także służyć pokrywaniu przez gminę kosztów wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych, kosztów utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, kosztów utworzenia i utrzymania punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami

czy kosztów usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania (art. 6r. ust. 2a, 2aa i 2b u.c.p.g.).

W wyroku z dnia 6 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Bk 127/13 (LEX nr 1404795) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wskazał swoiste kryteria oceny prawidłowości skalkulowania stawek opłat za gospodarowanie odpadami podnosząc, że rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie tych stawek jest zobowiązana do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawki, tak aby pobierane opłaty pokrywały rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu zagospodarowania odpadami na terenie gminy. Prawidłowo skalkulowana opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna z jednej strony zapewniać sprawne funkcjonowanie systemu odbioru odpadów na terenie gminy, z drugiej zaś nie powinna stanowić źródła dodatkowych zysków gminy. Rzetelna kalkulacja wysokości opłat powinna w szczególności uwzględniać liczbę mieszkańców gminy, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych oraz koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, na który składają się koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługi administracyjnej tego systemu.

Organ dodał, że obowiązkiem tym objęte jest także kalkulowanie kosztów przy uwzględnieniu wydatków ponoszonych z tytułu usuwania odpadów z miejsc nielegalnego ich składowania czy związanych z dostawą worków i pojemników oraz utrzymaniem odpowiedniego stanu technicznego i sanitarnego pojemników. Zakres kosztów ponoszonych w związku z realizacją spoczywającego na gminie obowiązku gospodarowania odpadami komunalnymi jest zatem szeroki i niewątpliwie nie obejmuje jedynie wydatków związanych z ich odbiorem i utylizacją.

Rada wskazała, że zgodnie z art. 6j ust. 3e u.c.p.g., w przypadku wyboru przez radę gminy metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w ust. 1 pkt 2, rada gminy w uchwale określa zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na częściowe uwzględnienie, ale z przyczyn innych niż w niej wyłożone.

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 137), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami, a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy).

Zakres kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również, zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 – dalej p.p.s.a.), orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno przepisy regulujące postępowanie przed sądami administracyjnymi, jak i przepisy ustawy o samorządzie gminnym, nie wprowadzają innych kryteriów kontroli aktów prawa miejscowego aniżeli zgodność z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny kontroluje zatem uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa. Rolą sądu administracyjnego w niniejszej sprawie jest zatem ocena zaskarżonej uchwały z punktu widzenia jej zgodności z prawem.

W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia oraz oceny legalności jest uchwała Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 18 grudnia 2020 r. nr XXXII/289/2020 w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Łomianki.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Wynika to wprost m.in. z przepisu art. 6c ust. 2 u.c.p.g., który stanowi, 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. Natomiast na podstawie art. 6c ust. 1 tej ustawy, gminy są obowiązane

do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Co prawda w art. 6c ust. 1 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. Na marginesie trzeba zauważyć, że w ustawie o czystości i porządku w gminach ustawodawca posługuje się obok wyrażenia „uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego” wyrażeniem „uchwała” (art. 6c, art. 6j, art. 6k), przy czym w obu przypadkach dotyczy to uregulowań o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Adresatami tej uchwały są podmioty 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.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Podstawy stwierdzenia nieważności uchwały lub aktu organu gminy wyznaczają przepisy ustawy o samorządzie gminnym. W myśl art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecnictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalony jest pogląd, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić zatem tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

W świetle art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdzenie, że dany akt istotnie narusza prawo, skutkuje jego nieważnością orzekaną przez sąd administracyjny w wyroku. Chodzi w tym przypadku o sankcję nieważności uchwały rady gminy rozumianą w sposób zgodny z jurysdykcyjnie i doktrynalnie przyjmowaną koncepcją „nieważności aktu” jako stwierdzenia, że akt ten zostaje zniesiony, nie wywołując skutków prawnych od momentu jego wydania. Orzeczenie sądu stwierdzające nieważność ma tym samym charakter rozstrzygnięcia deklaratoryjnego, wywołującego skutek *ex tunc*.

Przechodząc do oceny sformułowanych zarzutów w skardze, należy w pierwszej kolejności wyjaśnić, iż w § 6 zaskarżonej uchwały ustalono wysokość zwolnienia częściowego z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przysługującej z uwagi na kompostowanie bioodpadów. Zgodnie bowiem z jego treścią: „Ustala się częściowe zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodziennymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych w wysokości 2,00 zł miesięcznie od osoby zamieszkującej daną nieruchomość.” W ocenie Skarżącego dokonano tego bez zachowania wymogu proporcjonalnego jej odniesienia do faktycznego zmniejszania kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi związanego z posiadaniem kompostownika. Zgodnie zaś z art. 6 ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1439, dalej „u.c.p.g.”) Rada gminy, w drodze uchwały, zwalnia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodziennymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych.

Wykładnię powyższego przepisu zaprezentowano w wyroku NSA z dnia 6 lipca 2021 r., sygn. akt III FSK 3685/21, którą w pełni podziela Sąd w składzie niniejszym.

Przepis ten stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały, zwalnia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodziennymi kompostujących

bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych. Przesłankę zastosowania wymienionego zwolnienia stanowi więc zmniejszenie kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi, ale tylko z gospodarstw domowych i tylko ze względu na kompostowanie bioodpadów, a zakres zwolnienia (jego skala) winien wynikać z proporcji, w jakiej koszty te uległy zmniejszeniu w wyniku kompostowania bioodpadów, stanowiących odpady komunalne, w kompostownikach przydomowych. Należy zauważyć i podkreślić, że koszty gospodarowania odpadami komunalnymi ponosi gmina, a nie właściciele nieruchomości (w rozumieniu art. 2 pkt 4 u.c.p.g.), a więc nie gospodarstwa domowe. To gmina jest bowiem obowiązana do zorganizowania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.), w tym przez udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie lub także zagospodarowanie tych odpadów (art. 6d ust. 1 u.c.p.g.); właściciele nieruchomości, na których wytwarzane są odpady komunalne, obowiązani są natomiast do ponoszenia na rzecz gminy opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h u.c.p.g.), z których to opłat gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 2 u.c.p.g.). Zmniejszenie kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi w następstwie kompostowania bioodpadów w kompostownikach przydomowych, o jakim mowa w art. 6k ust. 4a u.c.p.g., dotyczy zatem zmniejszenia kosztów ponoszonych przez gminę wskutek tego, że części odpadów w wyniku starań mieszkańców nie musi już odbierać i ich zagospodarowywać. Ekwiwalentem dla gospodarstw domowych (właścicieli nieruchomości), które praktykują kompostowanie bioodpadów, jest natomiast odpowiednie zmniejszenie stawki opłaty.

Można dodać, że cytowany przepis mówi o zmniejszeniu kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych, a więc zmniejszenie to odnosi do ogólnej kategorii kosztów wynikających z odbierania odpadów od określonej grupy podmiotów wytwarzających te odpady, a nie do zmniejszenia kosztów wynikłych z zachowań konkretnych, określonych podmiotów, w tym jednostkowo oznaczonych gospodarstw domowych.

Art. 6k ust. 4a u.c.p.g. odnosi się do kosztów gospodarowania odpadami „z gospodarstw domowych”, sprzeczne z przyjętą w tej ustawie logiką byłoby zatem odnoszenie przewidzianego w tym przepisie zwolnienia do innych kategorii prawnie

istotnych, niż „gospodarstwo domowe” – jak liczba mieszkańców tworząca gospodarstwo domowe lub ilość wytwarzanych w gospodarstwie domowym odpadów komunalnych, lub ilość kompostowanych bioodpadów - i na takich podstawach poszukiwanie dalszych różnicowań zakresu tego zwolnienia.

Przewidziane w art. 6k ust. 4a u.c.p.g. zwolnienie w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych, należy odnosić do wynikającego z kompostowania bioodpadów zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi ponoszonych przez gminę, zwolnieniem tym obejmując w równym stopniu każde gospodarstwo domowe spełniające kryterium kompostowania bioodpadów, bez względu na liczbę tworzących to gospodarstwo mieszkańców i ilość wytwarzanych przez nie odpadów.

Tym samym Sąd w składzie niniejszym uznaje, że zwolnienie sformułowane aktualnie w § 6 zaskarżonej uchwały jest niedopuszczalne, bowiem odnosi się nie tylko do kategorii „gospodarstwa domowego”, ale nadto jego wysokość zwolnienia jest uzależniona od liczby mieszkańców danego gospodarstwa domowego.

W pozostałym zakresie zarzuty Skarżącego nie zostały uwzględnione.

Sąd nie podziela bowiem stanowiska Prokuratora, iż przedmiotową uchwałą naruszono art. 6c ust. 1 w zw. z art. 6j ust. 1 pkt 2 i art. 6j ust. 3e u.c.p.g. w zw. z art. w zw. z art. 7, art. 94 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez zastosowanie w § 1, § 4 oraz § 9 zaskarżanej uchwały metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o ilość zużytej wody również w przypadku nieruchomości nieopomiarowanych oraz nowych nieruchomości, dla których brak jest danych dotyczących średniego zużycia wody na cele bytowe z danej nieruchomości za 12 miesięcy poprzedzające złożenie deklaracji oraz ustalenie przeciętnej miesięcznej normy zużycia na poziomie 3m(2), co doprowadziło do nałożenia w sposób faktyczny na mieszkańców takich nieruchomości opłaty minimalnej za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynoszącej 33,60 zł od osoby oraz zastosowania równocześnie do tej grupy elementów trzech różnych metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami.

W tym zakresie należy wyjaśnić, iż § 9 ust. 2 uchwały brzmi: „W przypadku nieruchomości nieopomiarowanych oraz nowych nieruchomości, dla których brak jest

danych dotyczących średniego zużycia wody na cele bytowe z danej nieruchomości za 12 miesięcy poprzedzające złożenie deklaracji - za zużycie wody na cele bytowe będące podstawą do ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest przyjmowana przeciętna norma zużycia wody wynosząca 3m(3) miesięcznie na osobę przebywającą na terenie danej nieruchomości, określonej na podstawie przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tj. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody i ilości osób zamieszkujących daną nieruchomość".

Wybór metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i określenie stawki opłaty reguluje art. 6k ust. 1 pkt 1) u.c.p.g., zgodnie z którym rada gminy, w drodze uchwały dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g. oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy.

Powołany wyżej przepis art. 6j u.c.p.g. stanowi, że w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub
 - 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
 - 3) powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane,
- oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1.

W ocenie Sądu brzmienie powołanego przepisu nie nasuwa wątpliwości, że organ może zastosować więcej niż jedną metodę ustalenia opłat na obszarze gminy.

W zaskarżonej uchwale wskazano wyjątki od zasady ustalania ilości wody zużytej w oparciu o odczyt licznika, a dotyczy to przypadków gdy nieruchomość nie jest opomiarowana lub budynek jest dopiero zasiedlany, więc nie ma tam wcześniejszego zużycia wody. W uchwale postanowiono, że w tych wyjątkowych sytuacjach ilość zużytej wody ustala się biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców w danym budynku oraz 3m(3) zużytej wody na mieszkańca. Regulacje te nie służą ustaleniu wysokości opłaty, jak sugeruje Skarżący, ale wskazują sposób ustalenia ilości zużytej wody w takich nieruchomościach, mieszczą się zatem w upoważnieniu ustawowym dla organu stanowiącego gminy do określenia zasad ustalania ilości

zużytej wody na potrzeby ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Prawidłowa wykładnia art. 6j ust. 3e u.c.p.g. winna być oparta na stwierdzeniu, że przepis ten upoważnia radę gminy nie do określenia metody ustalania opłaty, ale jedynie określenia zasad ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ocenie Sądu warto w tym miejscu odwołać się do art. 27 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, zgodnie z którym ilość wody dostarczonej do nieruchomości ustala się na podstawie wskazania wodomierza głównego, a w przypadku jego braku - w oparciu o przeciętne normy zużycia wody. Rolą rady gminy wykonującej upoważnienie zawarte w art. 6j ust. 3e u.c.p.g. jest zatem określenie zasad określania ilości zużycia wody na przedmiotowych nieruchomościach w oparciu o przeciętne normy zużycia wody. W odniesieniu do nieruchomości zamieszkałych, które nie mają wodomierza lub dla których nie ma wystarczających danych z odczytu wodomierza, dopuszczalne jest, w ocenie Sądu, przyjęcie, że ilość zużytej wody na nieruchomości stanowi iloczyn ilości wody zużywanej przeciętnie przez jednego mieszkańca oraz liczby mieszkańców zamieszkujących w danej nieruchomości.

Niezasadny jest również zarzut dotyczący art. 6j ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. w zw. z art. 6j ust. 3e u.c.p.g. i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegające na przyjęciu w § 9 pkt 4 Uchwały nr XXXII/289/2020 w zakresie, w jakim wprowadza kryterium wpływające na ustalenie zużycia wody na cele bytowe w danej nieruchomości na podstawie odczytów z zarejestrowanych wodomierzy głównych, pomniejszonych o odczyty z dodatkowych, zarejestrowanych podliczników do pomiaru zużycia wody, co stanowi, w ocenie strony skarżącej, przekroczenie delegacji ustawowej do wydania przepisów prawa miejscowego.

Art. 6j ust. 3e u.c.p.g. nie zabrania bowiem wprost odliczenia wody bezpowrotnie zużytej (np. na podlewanie ogródków) oraz zezwala na określenie zasad ustalania ilości wody zużytej na potrzeby opłaty, która jest należna (powiązana) w związku z powstaniem odpadów, które przecież nie powstają w przypadku zużycia wody w sposób bezpowrotny (por. wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III FSK 5060/21). Sąd w składzie niniejszym pogląd ten podziela.

Mając na uwadze, że zaskarżona uchwała rażąco narusza prawo w zakresie opisanym w niniejszym uzasadnieniu, Sąd w punkcie pierwszym sentencji wyroku

Sygn. akt III SA/Wa 2707/21

stwierdził nieważność § 6 zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.,
zaś w punkcie drugim sentencji wyroku oddalił skargę w pozostałym zakresie.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem świadczy:

[Handwritten signature]
Agata [illegible]