



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 2147

WYROK NR I SA/WR 584/21
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 marca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:	sędzia WSA Piotr Kieres
Sędziowie:	sędzia WSA Marta Semiczek (sprawozdawca) sędzia WSA Dagmara Stankiewicz - Rajchman
Protokolant:	Starszy sekretarz sądowy Paweł Poźniak

po rozpoznaniu w Wydziale I na rozprawie w dniu 23 lutego 2022 r.
sprawy ze skargi Spółdzielni Mieszkaniowej PRZYLESIE z/s w Lubinie
na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie
z dnia 9 czerwca 2020 r nr XVII/121/20
w sprawie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

I. Stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. zasądza na rzecz skarżącej od Rady Miejskiej w Lubinie kwotę 300 (trzysta) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Spółdzielnia Mieszkaniowa „Przylesie” z siedzibą w Lubinie, złożyła skargę (między innymi) - na uchwałę nr XVII/121/20 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 9 czerwca 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania wysokości stawki tej opłaty. Odnośnie do tej uchwały zarzucono naruszenie przepisu art. 6k ust. 1 pkt 1 w zw. z przepisem art. 6j ust. 1 pkt 1 i ust. 2a - ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej także: ustawy śmieciowej lub u.c.p.g.), poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i zawartych w niej granic swobody regulacyjnej poprzez zróżnicowanie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalonych metodą według liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, przy jednoczesnym nieuprawnionym ich zróżnicowaniu w oparciu o liczbę osób zamieszkujących poszczególne lokale w przypadku budynku wielolokalowego;

Spółdzielnia wskazuje, że Rada Miejska w Lubinie powołując się na podstawę art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713) w związku z art. 6k ust. 1, ust. 2, ust. 2a pkt 1 i pkt 5, ust. 3 i ust. 4a oraz art. 6j ust. 1 pkt 1, ust. 2a, ust. 3 i ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uchwałą nr XVII/121/20 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 9 czerwca 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania wysokości stawki tej opłaty, dokonała zmiany wyłącznie § 2 uchwały nr XVI/113/20 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania wysokości stawki tej opłaty, zastępując dotychczasowe jego brzmienie jak niżej: „§ 2. 1. W przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, ustala się zróżnicowaną w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi:

- 1) jeśli nieruchomość zamieszkuje 1 osoba - 36,00 zł za każdego mieszkańca zamieszkującego nieruchomość,
- 2) jeśli nieruchomość zamieszkują 2 osoby - 36,00 zł za każdego mieszkańca zamieszkującego nieruchomość,
- 3) jeśli nieruchomość zamieszkują 3 osoby - 33,00 zł za każdego mieszkańca zamieszkującego nieruchomość,
- 4) jeśli nieruchomość zamieszkują 4 osoby - 29,00 zł za każdego mieszkańca zamieszkującego nieruchomość,
- 5) jeśli nieruchomość zamieszkują 5 osoby - 27,00 zł za każdego mieszkańca zamieszkującego nieruchomość,
- 6) jeśli nieruchomość zamieszkuje 6 osób lub więcej - 24,00 zł za każdego mieszkańca zamieszkującego nieruchomość.

2. W przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, ustala się podwyższoną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za każdego mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość w wysokości dwukrotności stawki określonej w ust. 1 miesięcznie określonej odpowiednio w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość.” treścią w nowym brzmieniu: „§ 2. 1. W przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, ustala się miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zróżnicowaną w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość lub liczby osób zamieszkujących poszczególne lokale w przypadku budynku wielolokalowego, w którym znajduje się więcej niż jeden lokal, która wynosi:

- 1) 36 zł za każdego mieszkańca, jeżeli nieruchomość lub lokal zamieszkuje jedna osoba,
 - 2) 36 zł za każdego mieszkańca, jeżeli nieruchomość lub lokal zamieszkują dwie osoby,
 - 3) 33 zł za każdego mieszkańca, jeżeli nieruchomość lub lokal zamieszkują trzy osoby,
 - 4) 29 zł za każdego mieszkańca, jeżeli nieruchomość lub lokal zamieszkują cztery osoby,
 - 5) 27 zł za każdego mieszkańca, jeżeli nieruchomość lub lokal zamieszkuje pięć osób,
 - 6) 24 zł za każdego mieszkańca, jeżeli nieruchomość lub lokal zamieszkuje sześć lub więcej osób.
2. Podwyższona stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w ust. 1 wynosi odpowiednio:
- 1) 72 zł za każdego mieszkańca, jeżeli nieruchomość lub lokal zamieszkuje jedna osoba,
 - 2) 72 zł za każdego mieszkańca, jeżeli nieruchomość lub lokal zamieszkują dwie osoby,

- 3) 66 zł za każdego mieszkańca, jeżeli nieruchomość lub lokal zamieszkuje trzy osoby,
- 4) 58 zł za każdego mieszkańca, jeżeli nieruchomość lub lokal zamieszkuje cztery osoby,
- 5) 54 zł za każdego mieszkańca, jeżeli nieruchomość lub lokal zamieszkuje pięć osób,
- 6) 48 zł za każdego mieszkańca, jeżeli nieruchomość lub lokal zamieszkuje sześć lub więcej osób.”

Jednocześnie do nowej treści regulacji § 2 wskazanej uchwały odniesienie znajduje § 1 tej uchwały w niezmienionym brzmieniu:

„§ 1. Dokonuje się wyboru metody ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zgodnie z którą opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na której zamieszkuje mieszkańcy, stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty ustalonej § 2 ust. 1”

W ocenie Spółdzielni w art. 6j. ust. 2a. ustawodawca dopuszcza możliwość zróżnicowania stawki opłaty wskazując zamknięty katalog parametrów różnicujących: powierzchnię lokalu mieszkalnego, liczbę mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.

W kryteriach mogących zróżnicować stawki opłat śmieciowych nie wskazano na liczbę osób zamieszkujących dany lokal mieszkalny.

Rada Miejska w Lubinie przekroczyła zatem w ocenie skarżącej w/w delegacje ustawowe i zawarte w nich granice swobody regulacyjnej poprzez wprowadzenie zróżnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi według liczby osób zamieszkujących dany lokal mieszkalny w budynku wielolokalowym.

Wprowadzone regulacje dotyczące zróżnicowanych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi według liczby osób zamieszkujących dany lokal mieszkalny w budynku wielolokalowym, sprzeczne są nadto z treścią art. 2 ust. 3a pkt 1) ustawy śmieciowej, który wskazuje, że wspólnota mieszkaniowa ponosi wynikające z ustawy opłaty bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu we wspólnocie mieszkaniowej (budynek wielolokalowy) odpowiada za opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi według stosunku liczby osób zamieszkujących lokal do liczby osób zamieszkujących wszystkie lokale - w przypadku metody ustalania opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 1. Powyższy przepis potwierdza jednoznacznie, że dla budynku wielolokalowego przy stawce opłaty określonej na osobę zamieszkałą w danej nieruchomości, obciążenie lokalu zależy wyłącznie od liczby osób w nim zamieszkałych, nie zaś dodatkowo od stawki właściwej przy danej liczbie osób zamieszkałych w lokalu.

Trudno przyjąć, iż użyte lecz niezdefiniowane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pojęcie nieruchomości, przewijające się w całej ustawie, należy odczytywać jako nieruchomości lokalowe. Statusu takiego nie mają bowiem lokale zajmowane na zasadach spółdzielczych lokatorskich i własnościowych praw do lokali. Stosownie do art. 46 § 1 k.c., części budynków trwale z gruntem związanych mogą zyskać status nieruchomości wtedy, gdy stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Lokal będący częścią budynku, który ma cechy samodzielnego w rozumieniu ustawy o własności lokali (art. 2 ust. 1 u.w.l.), może stać się przedmiotem prawa odrębnej własności. Nieruchomością lokalową jest zatem lokal mieszkalny (lub lokal o innym przeznaczeniu), który w wyniku wyodrębnienia w przypadkach i na zasadach określonych w odrębnych przepisach przekształca się w tzw. nieruchomość lokalową. Gdyby w intencji ustawodawcy było wskazanie kryterium różnicowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od liczby osób zamieszkałych w lokalu mieszkalnym w budynku wielolokalowym, z pewnością wskazałby wyraźnie na kryterium: liczby osób zamieszkujących danym lokalu mieszkalnym w budynku wielolokalowym.

Jako kryterium różnicowania stawek opłat w lokalach mieszkalnych w art. 6j ust. 2a u.c.p.g., wskazano jedynie powierzchnię lokalu.

W ocenie skarżącej brak jest normy prawnej, z której można wywnioskować, że niezależnie od przyjętej metody ustalania opłat, stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi mogą być różnicowane w taki sposób jak to uczyniono w zaskarżonej uchwale nr XVII/121/20 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 9 czerwca 2020 r.

Jeżeli celem wprowadzonych regulacji były cele socjalne, to mogą one zostać zrealizowane nie poprzez dokonane w skarżonej uchwale różnicowanie stawki, a poprzez możliwość uchwalenia zwolnień (art. 6k ust. 4 u.c.p.g.).

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ w pierwszej kolejności wniósł o odrzucenie skargi. Podniósł, że Skarżąca w żaden sposób nie tylko nie wykazała naruszenia jej interesu prawnego lub uprawnienia, ale nawet nie podjęła próby wykazania, że w istocie mogło dojść do naruszenia jej interesu lub uprawnienia. W konsekwencji tego nie wyjaśniała charakteru relacji łączącej zarzucane skarżonym uchwałom naruszenie prawa z interesami lub uprawnieniami Skarżącej.

Treść skargi nie wskazuje zatem na to, czy Skarżąca dysponuje wystarczającym tytułem prawnym do skutecznego zaskarżenia uchwał objętych skargą.

W ocenie organu treść i argumentacja skargi nie wskazują jednoznacznie, co było intencją Skarżącej oraz potencjalnie czyich uprawnień i interesów ona dotyczy. Nie sposób nawet jednoznacznie ustalić, czy Skarżąca występuje jako właściciel nieruchomości, właściciel lokalu w budynku wielolokalowym, przedsiębiorca nieobjęty gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi czy też jako podmiot działający w trybie art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. podmiot obciążony wykonaniem obowiązków właściciela lokalu i nieruchomości wspólnej, czy też jako podmiot faktycznie obciążony opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi czy też jedynie jako podmiot składający deklaracje i uiszczający opłatę, co też w kontekście oceny legitymacji do wniesienia skargi jak i możliwości polemiki z nią ma fundamentalne znaczenie.

Odnosnie zaś do uchwały nr XVII/121/20 Organ wskazał, że skarżona uchwała wprowadza zróżnicowania opłaty przewidziane ustawą oraz zgodnie z istotą i celem ustawowej delegacji, jakim jest elastyczne kształtowanie obciążeń z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bez względu na to, czy obciążenia z tytułu opłaty dotyczą nieruchomości lokalowej czy zabudowanej budynkiem, czy też nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej czy też wielorodzinnej. Dodatkowo wprowadzone zróżnicowanie stawki opłaty nie tylko mieści się w ramach kompetencji określonej w art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co potwierdza przytoczone orzecznictwo. Dodatkowo wykładania taka pozostaje w zgodzie z konstytucyjną zasadą równości, ponieważ w podobny sposób traktuje właścicieli lokali oraz właścicieli nieruchomości zabudowanych domem jednorodzinny. W przeciwnym wypadku właściciele lokali - tj. w sytuacji zróżnicowania stawki wyłącznie w odniesieniu do liczby osób zamieszkujących nieruchomość i przy założeniu, że wraz ze wzrostem liczby osób maleje stawka - byłoby zawsze w korzystniejszej sytuacji od właścicieli nieruchomości zabudowanych domem jednorodzinny, ponieważ w każdym przypadku ponosiliby opłatę w mniejszej wysokości, niezależnie od liczby osób zamieszkujących poszczególne lokalne. W tym kontekście tylko i wyłącznie mechanizm zastosowany w skarżonej uchwale gwarantuje właściwy i zgodny z intencją ustawodawcy sposób dystrybucji obciążeń z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Dodatkowo organ podniósł, że w przypadku zabudowy wielorodzinnej wspólnota mieszkaniowa czy też spółdzielnia mieszkaniowa jedynie wykonują - po myśli art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - obowiązki rzeczywistych właścicieli nieruchomości, a co za tym idzie to w odniesieniu do nich winny być stosowane zróżnicowania wysokości stawki opłaty. Tym samym bez znaczenia powinno być to, czy stawka opłaty odnosi się do lokalu w budynku wielorodzinnym czy domu jednorodzinnego. W tym świetle przyjęcie, że zróżnicowanie to dotyczyć może wyłącznie całej nieruchomości, byłoby faktycznym zróżnicowaniem pozycji podmiotów o tych samych cechach relewantnych, a więc sprzecznym z zasadą równości.

Organ podkreślił, że naczelną zasadą, która urzeczywistniana jest na poziomie prawa unijnego i krajowego jest zasada „zanieczyszczający płaci”. W świetle tej zasady bez znaczenia pozostaje to, czy obciążenie publicznoprawne relatywizowane jest do władającego lokalem w budynku wielorodzinnym czy jednorodzinny. W każdym przypadku mamy do czynienia z taką samą „jednostką” zanieczyszczającą, która przez przepisy prawa unijnego, ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz akty prawa miejscowego jest i powinna być traktowana tak samo. Podkreślić trzeba bowiem, że faktyczne obciążenia

z tytułu przedmiotowej opłaty ponosi nie Skarżąca, ale władający/użytkujący lokale, a co za tym idzie różnicowanie stawki opłaty winno być relatywizowane do tych podmiotów, nie zaś do podmiotów takich jak spółdzielnia mieszkaniowa lub wspólnota, która zarządzając nieruchomościami wspólnymi, wykonują obowiązki właścicieli i użytkowników lokali.

Powołany w skardze art. 2 ust. 3a dotyczy podziału odpowiedzialności pomiędzy wspólnotę mieszkaniową a właścicieli lokali. Nie reguluje on zatem metod ustalania wysokości opłaty przez gminę, ani stawek tej opłaty czy też kryteriów ich różnicowania. Jego adresatem nie jest więc organ stanowiący gminy. Nadto przepis ten ma charakter uniwersalny, ponieważ nie dotyczy wyłącznie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a wszystkich „wynikających z ustawy opłat”. Dodatkowo jego usytuowanie w otoczeniu przepisów regulujących stosunki podmiotów biorących udział we władaniu nieruchomością wskazuje, że jest to przepis regulujący relacje pomiędzy tymi podmiotami, nie zaś kompetencje organu stanowiącego gminy. Tym samy art. 3 ust. 2a nie jest i nie może być wzorcem kontroli uchwały dotyczącej metody ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki tej opłaty. Odmienny przedmiot i cel regulacji tego przepisu nie pozwala na wywodzenie stanowczych wniosków co do oceny skarżonej uchwały. Wprawdzie sposób normowania tego przepisu nawiązuje również do metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, niemniej zwrócić należy uwagę choćby na art. 2 ust. 3a pkt 4, w świetle którego odpowiedzialność właściciela lokalu oparta jest na kryterium udziału w nieruchomości wspólnej, które z kolei nie wykazuje absolutnie jakiegokolwiek związku z przewidzianymi ustawą metodami ustalania wysokości opłaty.

Wojewódzki sąd administracyjny zważył:

Skarga jest zasadna.

Na podstawie art. 3 § 1 ustawy z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), dalej: "p.p.s.a.", sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że podstawę do zastosowania sankcji nieważności uchwał organów samorządu terytorialnego stanowi naruszenie przepisów prawa z wyłączeniem jednak nieistotnego naruszenia. Wskazuje się, że do kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa należy wykroczenie poza granice delegacji ustawowej oraz sprzeczność aktu prawa miejscowego z powszechnie obowiązującym aktem normatywnym wyższego rzędu czy też niewykonanie upoważnienia ustawowego.

W rozpoznawanej sprawie nie może budzić wątpliwości, że zaskarżony akt należy do uchwał z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. W pierwszym rzędzie, zdaniem sądu, należy dokonać oceny legitymacji skarżącej spółdzielni do zaskarżenia wskazanej na wstępie uchwały. 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 (zob. na przykład wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 47/04, opubl. ONSAiWSA z 2005 r. nr 1, poz. 2). Rozważenia wymagało zatem, czy skarżąca wykazała, że kwestionowany fragment zaskarżonej uchwały narusza jej interes prawny lub uprawnienie. Zdaniem sądu rozpoznającego skargę w tej sprawie, interes prawny skarżącego wskazany w art. 101 ust. 1 u.s.g. musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. W orzecznictwie i doktrynie eksponuje się przede wszystkim bezpośredniość, konkretność i realny charakter interesu prawnego strony kształtowanego aktem stosowania prawa materialnego. Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. nie daje podstawy do wniesienia skargi w interesie publicznym, co oznacza, że skarga złożona w trybie omawianego przepisu nie ma charakteru skargi powszechnej (*actio popularis*) i do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej

uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/04, opubl. Wokanda nr 7-8/2005). Podobnie Sąd przyjął, że również „uprawnienie”, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. powinno wynikać z przepisów prawa materialnego, te bowiem przepisy są źródłem uprawnień i interesów prawnych (por. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. akt I SA 1355/91, opubl. Wspólnota z 1992 r. nr 18, s. 17). W tym kontekście sąd przyjął, że skarżąca będąc właścicielem lokali i budynków na terenie objętym kwestionowaną uchwałą posiada interes prawny w jej zaskarżeniu. Jest zatem adresatem (między innymi) § 1 i 2 uchwały, określającej stawkę i wybór metody ustalania opłaty.

Kwestie te mają bezpośredni wpływ na wysokość opłat ponoszonych przez skarżącą na rzecz gminy z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi. Z tego względu uznać należało, iż skarżąca wykazała, że zaskarżona uchwała narusza jej interes prawny w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. Pogląd sądu w tym zakresie jest zbieżny ze stanowiskiem wyrażanym już w judykaturze w podobnych sprawach (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 1001/15, opubl. Orzeczenia.nsa.gov.pl).

Dotychczasowe rozważania pozwoliły sądowi na przejście do rozważenia, czy zaskarżone przepisy omawianej uchwały zostały podjęte z naruszeniem prawa. Tylko bowiem w takim wypadku sąd mógłby stwierdzić nieważność kwestionowanych przepisów uchwały. W tym zakresie Sąd podziela zarzut przekroczenia delegacji ustawowej i swobody regulacyjnej.

Przepis art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej uchwały) zawiera upoważnienie dla rady gminy do wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dopuszczając stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy. Ustawodawca ograniczył zarazem możliwość wyboru metod do rodzajów wymienionych w art. 6j ust. 1 i 2 tej ustawy. W myśl art. 6j ust. 1 ustawy, 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 lokalu mieszkalnego - oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust.

Natomiast w art. 6j ust. 2 tej ustawy przewidziano możliwość uchwalenia jednej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Dotyczy to nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 ustawy, tj. nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

Analiza przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalenia wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi obejmuje metodę ustalania takiej opłaty - albo w oparciu o kryteria przewidziane w ustępie pierwszym art. 6j, które mogą stanowić: liczba mieszkańców, ilość zużytej wody lub powierzchnia lokalu mieszkalnego, albo w oparciu o przewidziane w ustępie 2 kryterium o charakterze ryczałtowym - od gospodarstwa domowego. Natomiast na mocy ustępu 2a rada gminy może różnicować stawki opłaty, stanowiące jej element kalkulacyjny, w oparciu o wymienione w tym przepisie kryteria, jak: powierzchnia lokalu, liczba mieszkańców, rodzaj terenu oraz rodzaj zabudowy. Jakkolwiek rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłaty, to nie jest upoważniona do modyfikowania przewidzianych w ustawie metod ustalania opłaty; a zatem jeżeli wybrała metodę przewidzianą w ustępie 1, nie może łączyć jej z metodą wybraną w ustępie 2.

Artykuł art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera przesłanki różnicowania stawki opłaty w zależności od ilości osób zamieszkujących w lokalu, gdyż liczba mieszkańców, o których mowa w tym przepisie, odnosi się do liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, a nie do liczby osób zamieszkujących poszczególne lokale. Pojęcia „liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość” nie można utożsamiać z pojęciem „liczby osób zamieszkujących w lokalu”, gdyż nie każdy lokal mieszkalny stanowi odrębną nieruchomość. Słuszne są argumenty podnoszone przez skarżącą iż w jej zasobach znajdują się także lokale nie stanowiące odrębnych nieruchomości w rozumieniu przepisów prawa cywilnego.

Niewątpliwie intencją ustawodawcy w przypadku regulacji dotyczących gospodarowania odpadami było traktowanie jako nieruchomości całego budynku wielolokalowego, nawet jeśli wszystkie lokale w budynku posiadają status odrębnych nieruchomości, co – jak wskazano wyżej- nie jest regułą. Na takie rozumienie nieruchomości wskazuje brzmienie art. 2 ustawy, a w szczególności jego ust. 3, zgodnie z którym „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.” Zgodnie zaś z ust 3a. „Wspólnota mieszkaniowa ponosi wynikające z ustawy opłaty bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu - w części(...). Zgodnie zaś z ust 3b. „Osoba, której służy tytuł prawny do lokalu, lub osoba faktycznie zamieszkująca lub użytkująca lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej nie jest obowiązana do wykonywania obowiązków właściciela nieruchomości wynikających z ustawy, z zastrzeżeniem przepisów art. 6h, art. 6m ust. 1 i art. 6o ust. 4 w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1.”

Z regulacji tych wynika jednoznacznie, że opłata za gospodarowanie odpadami dotyczyć ma całej nieruchomości wielolokalowe, nie zaś poszczególnych lokali. Także inne obowiązki – dotyczące sposobu gospodarowania odpadami dotyczą całej nieruchomości a nie poszczególnego lokalu. Przykładowo jeśli na nieruchomości nie prowadzi się zbiórki selektywnej bez znaczenia jest czy prowadzą ją we własnym zakresie mieszkańcy poszczególnych lokali.

W konsekwencji logicznym jest, że czynnikiem różnicującym stawkę jest ilość osób zamieszkujących całą nieruchomość a nie poszczególne lokale.

Ustawodawca w całej treści ustawy konsekwentnie odróżnia pojęcie „nieruchomości” od pojęcia „lokalu”. Przy czym w wypadku lokali będących jednocześnie nieruchomościami co do zasady nakłada obowiązki na wspólnotę mieszkaniową (spółdzielnię) nie zaś na właścicieli lokali.

W tych wypadkach, gdy obowiązki mają być odniesione do parametrów lokalu jednoznacznie to wskazuje: np. w art. 6j ust 1 pkt 3, art. 6j ust. 2a.

Natomiast, wbrew wywodom Rady Gminy, nie da się wskazać ani w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości, ani w przepisach prawa cywilnego absolutnie żadnych regulacji które zrównywały by lokal – także nie stanowiący odrębnej własności- z pojęciem nieruchomości.

Wobec tego, skoro ustawodawca wyraźnie przewidział, możliwość uzależniania wysokości opłaty od ilości osób zamieszkujących w nieruchomości, wykluczył możliwość uzależniania jej od ilości osób zamieszkujących poszczególne lokale. W tym zakresie skoro uchwała określa nieznanym ustawie sposób ustalania opłaty to jest podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Niezrozumiała jest też argumentacji „równościowa” za przyjętą metodą. Sytuacja prawna i faktyczna osób zamieszkujących w budynkach wielorodzinnych i w budynkach jednorodzinnych nie jest tożsama. Co więcej w art. 6j ust 2a ustawodawca wyraźnie wskazał na możliwość różnicowania stawek opłaty w zależności od rodzaju zabudowy.

Reasumując zaskarżona uchwała w części dotyczącej określenia wysokości opłaty narusza przepisy prawa w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności (pkt I sentencji wyroku).

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a. (pkt II sentencji wyroku).