

**UCHWAŁA NR ...
RADY MIEJSKIEJ W LUBINIE**
z dnia 2021 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1. Rada Miejska w Lubinie postanawia wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu odpowiedź na skargę Spółdzielni Mieszkaniowej „Przylesie” z dnia 22 marca 2021 r. wniesioną na:

- 1) uchwałę nr XVII/121/20 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 9 czerwca 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania wysokości stawki tej opłaty;
- 2) uchwałę nr XVI/112/20 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 19 maja 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie usług świadczonych w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 3) uchwałę nr XI/79/19 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Lubin;
- 4) uchwałę nr XXIII/166/21 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 2 lutego 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, położonych na terenie Gminy Miejskiej Lubin, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne.

z wnioskiem o jej nieuwzględnienie, w szczególności poprzez odrzucenie bądź oddalenie skargi z uzasadnieniem jak w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

§ 2. Upoważnia się Prezydenta Miasta Lubina do wniesienia odpowiedzi na skargę i przesłania jej wraz z aktami sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu, jak również do reprezentowania Rady Miejskiej w Lubinie i podejmowania wszelkich czynności przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu oraz przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz upoważnia się Prezydenta Miasta Lubina do udzielania w tym celu dalszych pełnomocnictw.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem 20 kwietnia 2021 r.

Przewodnicząca Rady Miejskiej

Bogusława Potocka

UZASADNIENIE

Spółdzielnia Mieszkaniowa Przylesie, zwana dalej "Skarżącą", pismem z dnia 22 marca 2021 r. wniosła skargę na uchwały Rady Miejskiej Lubina: nr XVII/121/20 z dnia 9 czerwca 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania wysokości stawki tej opłaty; nr XVI/112/20 zmieniającą uchwałę w sprawie usług świadczonych w zamianę za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi; nr XI/79/19 z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Lubin; nr XXIII/166/21 z dnia 2 lutego 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, położonych na terenie Gminy Miejskiej Lubin, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne.

Analiza wniesionej skargi prowadzi do wniosku, że Skarżąca nie wykazała legitymacji do jej wniesienia. Zgodnie bowiem z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W świetle tego przepisu obowiązkiem Skarżącego jest wykazanie naruszenia przez organ konkretnego przepisu prawa, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Skarżący winien wykazać więc, że uchwałą, czy też jej konkretne postanowienie, narusza rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego, pojmowany jako istnienie związku między sferą jego indywidualnych praw i obowiązków, a zaskarżonym aktem lub czynnością. Skarżący musi więc wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego prawem chronionego interesu. Naruszenie powinno być zaś wyraźne, bezpośrednie, realne i indywidualne, odnoszące się do określonej normy prawnej i konkretnego podmiotu.

Rozpatrywana skarga nie czyni zadość tym wymaganiom, a co za tym idzie zasadne jest żądanie jej odrzucenia.

Nadto z treści skargi wynika, że przedmiotowa skarga w zakresie uchwały nr XI/79/19 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Lubin może być w istocie skargą na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy, której kserokopię dołączono do skargi, nie zaś skargą na akt prawa miejscowego, co dodatkowo uzasadnia żądanie odrzucenia skargi.

Alternatywnie – w przypadku uznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, że brak jest podstaw do odrzucenia skargi – zasadne jest żądanie jej oddalenia. W odniesieniu do poszczególnych skarżonych uchwał jest tak z następujących powodów.

1. Uchwała nr XVII/121/20 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 9 czerwca 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania wysokości stawki tej opłaty

Skarżąca zarzuca, że uchwałą nr XVII/121/20 nastąpiło przekroczenie delegacji ustawowej „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”.

Tymczasem skarżona uchwała wprowadza zróżnicowania opłaty przewidziane ustawą oraz zgodnie z istotą i celem ustawowej delegacji (art. 6j ust. 2a o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), jakim jest elastyczne kształtowanie obciążeń z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bez względu na to, czy obciążenia z tytułu opłaty dotyczą lokalu w budynku wielorodzinnym czy jednorodzinym. Dodatkowo wprowadzone zróżnicowanie stawki opłaty nie tylko mieści się w granicach kompetencji określonej w art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ale nastąpiło również w sposób zgodny z konstytucyjną zasadą równości. Potwierdza to wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. I SA/Gd 233/20, w którym wskazuje się, że: „Zgodnie z art. 6j ust. 1 pkt 1 u.p.c.g. wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną

*nieruchomość oraz stawki opłaty. Dalej zgodnie z powołanym art. 6j ust. 2a Rada gminy może zróżnicować stawki opłaty m.in. w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość. W związku z powyższym zgodzić się należy ze stanowiskiem organu, że Rada Miejska dokonując wyboru metody określonej w art. 6j ust. 1 pkt 1 u.p.c.g. uprawniona była do zróżnicowania w § 3 ust. 3 uchwały, stawki opłat należnych od właścicieli nieruchomości w zabudowie wielorodzinnej **w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących lokal mieszkalny**, stanowiący wyodrębnioną nieruchomość w zabudowie wielorodzinnej".* Podobnie wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 stycznia 2017 r. (I SA/OI 674/16) oraz z 25 lutego 2016 r. (I SA/OI 692/15).

2. Uchwała nr XVI/112/20 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 19 maja 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie usług świadczonych w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dalej jako „uchwała XVI/112/20”

Skarżąca podnosi niezgodność uchwały XVI/112/20 z art. 5 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6r ust. 2a, ust. 3 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach *„poprzez błędną wykładnię i w konsekwencji ustalenie ryczałtowych (jednakowych) stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Miejskiej Lubin w oparciu o w/w metodę, przy ewidentnym zróżnicowaniu kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2 -2b i 2d dla znacznej części nieruchomości na terenie gminy poprzez wyłączenie z zakresu usług świadczonych w zamian za uiszczaną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, usług wyposażenia nieruchomości w pojemniki półpodziemne oraz elementów ich wyposażenia (w tym worków Big-bag) oraz utrzymania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym”.*

W tym świetle podnosi się, że przewidywane skarżoną uchwałą rozstrzygnięcia niewątpliwie mieszczą się w zakresie ustawowej delegacji i pozostają w zgodzie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przede wszystkim rada gminy dysponuje niekwestionowanym tytułem do podjęcia decyzji o przejściu w całości lub w części usługi wyposażenia nieruchomości w pojemniki i worki, a skarżona uchwała stanowi przejaw tego uprawnienia (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Innymi słowy, określenie w skarżonej uchwale zakresu usług przejętych przez gminę, w tym co do rodzajów pojemników dostarczanych właścicielom nieruchomości, mieści się w zakresie kompetencji gminy. Nadto specyfika czynności polegających na dostarczeniu i instalacji właścicielowi nieruchomości pojemnika półpodziemnego nie pozwala gminie kwalifikować takich czynności jako świadczenia usługi w zamian za opłatę oraz wydatkować na ten cel środki pochodzące z opłaty za gospodarowanie odpadami. Dodatkowo właściciele nieruchomości nie mają obowiązku wyposażania nieruchomości w pojemniki półpodziemne. Jest to bowiem uprawnienie nie zaś obowiązek właściciela nieruchomości.

Niezależnie od powyższego w wywodzie dotyczącym uchwały XVI/112/20 Skarżąca odnosi się do kwestii kalkulacji wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Tymczasem przedmiotem skarżonej uchwały nie jest określenie wysokości stawek opłaty, ale zmiana uchwały, która określa zakres usług świadczonych przez gminę w zamian za opłatę. Argumentacja w tym zakresie przytoczona nie koresponduje z przedmiotem skarżonej uchwały, a co za tym idzie powinna pozostawać bez wpływu na ocenę legalności skarżonej uchwały. W tym zakresie podnosi się, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przyznaje gminie kompetencji do stosowania odmiennych stawek opłaty w odniesieniu do tych właścicieli nieruchomości, którzy nie korzystają z wszystkich usług oferowanych przez gminę lub nie korzystają z nich w pełnym zakresie, np. wyposażając się samodzielnie w worki lub pojemniki, wytwarzając mniej odpadów lub nie korzystając z usług oferowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Podsumowując, w zakresie skargi na uchwałę nr XVI/112/20 Skarżąca nie przytoczyła prawnie uzasadnionych podstaw uzasadniających kwalifikację skarżonej uchwały jako naruszającej prawo. Podkreślić należy przy tym, że Skarżąca w ogóle nie kwestionuje samego wyłączenia pojemników półpodziemnych z zakresu świadczonych przez gminę usług. Istota argumentacji Skarżącej dotyczy *de facto* kalkulacji wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która w ocenie Skarżącej winna brać pod uwagę wyłączenie pojemników półpodziemnych z zakresu świadczonych przez

gminę usług. To zaś pozostaje poza zakresem skarżonej uchwały. Niezależnie od tego nawet ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewiduje możliwości obniżania wysokości stawki opłaty w odniesieniu do tych nieruchomości, które nie korzystają z usług oferowanych przez gminę, np. wyposażając się we własnym zakresie w pojemniki do zbierania odpadów komunalnych.

3. Uchwała nr XI/79/19 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Lubin

Skarżąca podnosi w skardze, że § 12 ust. 1 oraz § 15 ust. 2, 3 i 4 uchwały nr XI/79/19 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Lubin narusza art. 6j ust. 3 i 4 w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez to, że „*dobór pojemników określonej pojemności do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych dla nieruchomości bądź części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, tj. lokali użytkowych zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, w okolicznościach stanu faktycznego rodzi skutek obciążeń poszczególnych podmiotów opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości nieadekwatnej do kosztów kalkulowanych w stawkach opłat*”.

Treść skargi w jakikolwiek sposób nie wskazuje na to, aby kwestionowane przepisy uchwały nr XI/79/19 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Lubin naruszały prawo. Skarżąca nie wskazuje bowiem nawet przepisów, które miałyby być naruszone skarżoną uchwałą. Istotą rozważań Skarżącej jest kwestia sposobu określania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie zaś legalność skarżonej uchwały. Natomiast przedmiotem skarżonej uchwały nie jest ani nie może być wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi czy też sposób jej określania, a co za tym idzie treść skargi nie przystaje do przedmiotu regulacji skarżonej uchwały.

Dać też trzeba, że formalnie kwestionowane postanowienia skarżonej uchwały odnoszą się do pojemności pojemników i do łącznej minimalnej pojemności pojemników, ale w żaden sposób nie regulują spraw związanych z opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Treść tych postanowień odpowiada zakresowi ustawowej delegacji i w żaden sposób jej nie narusza. Przepisy te są precyzyjne i jasno określają reguły dotyczące pojemności pojemników na odpady komunalne.

Podsumowując, treść skargi – wbrew jej formalnemu opisowi – wskazuje, że jej rzeczywistym przedmiotem nie jest akt prawa miejscowego, ale bądź to praktyka wykładni i stosowania przepisów prawa bądź to konkretny akt stosowania przepisów prawa. Okoliczność ta jak i brak konkretnych zarzutów wobec formalnie zaskarżonej uchwały czynią merytoryczną odpowiedź na skargę (przy założeniu, że jest ona skargą na akt prawa miejscowego) faktycznie niemożliwą.

4. Uchwała nr XXIII/166/21 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 2 lutego 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, położonych na terenie Gminy Miejskiej Lubin, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne

Skarżąca podniosła, że uchwała nr XXIII/166/21 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 2 lutego 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, położonych na terenie Gminy Miejskiej Lubin, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne narusza prawo, ponieważ jej podjęciu nie towarzyszyło „*wyłączenie z obowiązku stosowania wobec wyłączonych z gminnego systemu gospodarowania odpadami nieruchomości, regulacji Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Lubin, w zakresie § 6, § 12 ust. 1 i 2, § 15 ust. 2 bądź zmiany wskazanych regulacji w sposób umożliwiających swobodnie kształtowanie warunków umów łączących właściciela przedmiotowych nieruchomości z Operatorem świadczącym na jego rzecz usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych*”.

W pierwszej kolejności zwraca się uwagę, że Skarżąca nie kwestionuje w istocie postanowień skarżonej uchwały. Skarżąca nie wskazuje bowiem na to, że przepisy skarżonej uchwały są niezgodne z prawem, wykraczają poza zakres ustawowej delegacji lub realizują tę delegację niezgodnie z jej brzmieniem, ani nie wskazują na jakiegokolwiek naruszenie prawa przez skarżoną uchwałę.

Istota zarzutu Skarżącej nie dotyczy bowiem zaskarżonej uchwały, ale uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Lubin, a dokładniej tego, że Rada Miejska Lubina nie wprowadziła do tego Regulaminu zmian, które w ocenie Skarżącej winny być wprowadzone w następstwie podjęcia skarżonej uchwały. Otóż w ocenie Skarżącej Rada Miejska winna wyłączyć stosowanie § 6, § 12 ust. 1 i 2, § 15 ust. 2 Regulaminu w stosunku do właścicieli nieruchomości niezamieszkałych lub dokonać ich zmiany „w sposób umożliwiających swobodnie kształtowanie warunków umów łączących właściciela przedmiotowych nieruchomości z Operatorem świadczącym na jego rzecz usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych”. Tymczasem obowiązek przestrzegania regulaminu dotyczy wszystkich kategorii właścicieli nieruchomości (art. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Z całą pewnością też z powołanego przepisu jak i innych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wynika obowiązek gminy, ani nawet prawo do wyłączenia niektórych właścicieli nieruchomości spod zakresu obowiązywania regulaminu.

Podsumowując, treść skargi w żaden sposób nie uprawdopodobnia nawet, że skarżona uchwała narusza prawo, co wynika choćby z uzasadnienia skargi, której rzeczywistym przedmiotem jest sformułowanie postulatu *de lege ferenda*, dodatkowo w odniesieniu do innej uchwały niż zaskarżona. Niezrealizowanie tego rodzaju postulatu nie stanowi jednak naruszenia prawa, wobec czego skarga na uchwałę nr XXIII/166/21 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 2 lutego 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, położonych na terenie Gminy Miejskiej Lubin, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne winna być oddalona.