

**UCHWAŁA NR XLIII/433/14
RADY MIEJSKIEJ W ZAWADZKIEM**

z dnia 26 maja 2014 r.

**w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu wraz z aktami sprawy
i odpowiedzią**

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.] w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.] Rada Miejska w Zawadzkiem uchwała, co następuje:

§ 1. Nie uwzględnąć skargi Spółdzielni Mieszkaniowej "HUTNIK" w Zawadzkiem, ul. Opolska 61, 47 - 120 Zawadzkie z dnia 7 maja 2014 r. o numerach N/60/05/2014 na Uchwałę Nr XXX/346/13 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania odpadów oraz wysokości cen za te usługi.

§ 2. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargę Spółdzielni Mieszkaniowej "HUTNIK" w Zawadzkiem, ul. Opolska 61, 47 - 120 Zawadzkie z dnia 7 maja 2014 r. o numerach N/60/05/2014 na Uchwałę Nr XXX/346/13 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania odpadów oraz wysokości cen za te usługi wraz z aktami sprawy i projektem odpowiedzi, który stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie Uchwały powierza się Burmistrzowi Zawadzkiego.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Zawadzkiem


Stanisław Kielek

Zawadzkie, 26.05.2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu

ul. Kośnego 70

45-372 Opole

Skarżący: Spółdzielnia Mieszkaniowa „Hutnik” w Zawadzkiem

Strona przeciwna: Rada Miejska w Zawadzkiem (Gmina Zawadzkie), zastępowana przez radcę prawnego Bogusława Dziadkiewicza (ul. Grunwaldzka 10/116, 45-054 Opole)

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. 2012 r. poz. 270 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) Rada Miejska w Zawadzkiem przekazuje skargę Spółdzielni Mieszkaniowej „Hutnik” w Zawadzkiem (zwanej dalej Spółdzielnią) na *Uchwałę Rady Miejskiej w Zawadzkiem nr XXX/346/2013 z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania odpadów i cen za te usługi*

i wnosi o

- 1) odrzucenie skargi, ewentualnie o jej oddalenie;
- 2) zwrot kosztów postępowania według norm przepisanych

UZASADNIENIE

Spółdzielnia wniosła w trybie art. 101 usg skargę na ww. uchwałę. Skargę poprzedzono wezwaniem do usunięcia naruszenia, datowanym na 10 marca 2014 r. Wezwanie do usunięcia nie zostało jednak złożone do Rady Miejskiej w Zawadzkiem, ale zostało złożone do Przewodniczącego Rady. Tym samym nie została spełniona przesłanka z art. 101 usg, co powinno skutkować odrzuceniem skargi.

Merytorycznie odnosząc się do zarzutów skargi wskazać należy, że:

Strona przeciwna zna uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu (sygn. akt. II SA/Op 202/13), w którym Sąd doszedł do wniosku, iż całość regulacji znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uzasadnia stwierdzenie, iż rada gminy nie posiada uprawnienia do limitowania ilości odbieranych odpadów komunalnych w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi na

podstawie uchwały wydanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej zwaną „ustawą”). Sąd bowiem stwierdził, iż gmina zobowiązana jest w zamian za pobieraną opłatę odbierać wszystkie odpady komunalne od danego właściciela i nie dopuścił rozwiązania, aby za część odpadów komunalnych (odbieranych ponad limit) gmina pobierała dodatkową opłatę (cenę) ustaloną w uchwale wydanej na podstawie art. 6r ust. 3. Ponadto, Strona przeciwna zna również wyrok WSA w Opolu (sygn. akt. II SA/Op 203/13), w którym potwierdzono powyższą tezę.

Powyższą tezę potwierdza również i część doktryny. Podkreślić również należy, iż krytyczny pogląd wobec regulacji art. 6r ust. 3 i 4 ustawy przedstawiał również i sam autor niniejszej odpowiedzi na skargę. Jak wskazał natomiast B. Rakoczy w swojej monografii (Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim. Rakoczy Bartosz, Rozdział V Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę 2. Stanowienie prawa w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę, LexisNexis 2013): *podjęcie uchwały na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. jest obligatoryjne, choć jak słusznie podkreśla Z. Bukowski, rozdział 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera podstawy do podejmowania zarówno uchwał obligatoryjnych, jak i fakultatywnych.* W piśmiennictwie trafnie jednak zwrócono uwagę, że: „Ponadto nie jest jasne, co taka uchwała powinna zawierać. Ustawodawca tylko w sposób przykładowy wylicza treść uchwały, używając zwrotu «w szczególności»”.

Dalej B Rakoczy wskazuje, że: *w istocie uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. nie jest niczym innym, jak regulaminem świadczenia usług. Zatem miejsce tego przepisu powinno być nie w rozdziale dotyczącym gospodarowania odpadami komunalnymi, a w przepisie dotyczącym regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Ustawodawca doprowadził do dualizmu, iż dwie uchwały będą regulowały zagadnienia, które w istocie powinny być ujęte w jednej uchwale. Odrębnie bowiem będzie funkcjonował regulamin utrzymania czystości i porządku, a odrębnie uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. Uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. powinna określać ilość odpadów odbieranych od właściciela. Jednak klauzula taka jest zupełnie irracjonalna, skoro właściciel nieruchomości zobowiązany jest pozbywać się wszystkich odpadów komunalnych, a nie tylko niektórych z nich. Ustawodawca nie przewiduje również jakiegokolwiek limitacji przy odbieraniu odpadów komunalnych przez przedsiębiorców. Zatem określanie ilości odpadów jest całkowicie irracjonalne.* Argumentując powyższe stanowisko B. Rakoczy powołał się na stanowisko autora odpowiedzi na skargę, podnosząc, iż *należy też zwrócić uwagę na koncepcję opłaty za świadczenie usług, która ma charakter ryczałtowy, jak słusznie dostrzegł B. Dziadkiewicz. Autor ten prawidłowo argumentuje, wskazując, że przy ryczałtowym określeniu opłaty ilość nie odgrywa żadnej roli. Po to właśnie jest ryczałt, aby uniknąć uzależniania wysokości opłaty od ilości odpadów komunalnych.* Dalej autor monografii stwierdza, że częstotliwość odbierania odpadów powinna być przedmiotem regulacji w regulaminie utrzymania czystości i porządku, a zatem regulowanie tychże zagadnień w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. jest zbędne.

Dalej, cytując W. Radeckiego B. Rakoczy krytycznie odniósł się do uchwały wydawanej na podstawie art. 6r ust. 4. Wskazał, że *ustawodawca nie sprecyzował, o jakie dodatkowe usługi tu chodzi. Świadczenie tych dodatkowych usług nie jest obowiązkiem gminy objętym samą opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dlatego właściciele nieruchomości finansują je dodatkowo nie w formie odrębnej opłaty, lecz po prostu ceny*".

Stanowisko Ministerstwa Środowiska jest już jednak odmienne. Taki zresztą zakładano sens zapisów art. 6r ust. 3 i 4 ustawy, aby umożliwiały one limitowanie odbieranych odpadów za opłatę, przy jednoczesnym wprowadzeniu „opłaty” dodatkowej. I rzeczywiście, wydaje się że z przepisów art. 6r ust. 3 i ust. 4 właśnie ten sens należy wydobyć.

Rzeczywiście jednak zgodzić się należy z wyżej przedstawionym stanowiskiem, że przepisy art. 6r ust. 3 i ust. 4 są napisane fatalnie. Przede wszystkim jednak przepisy te zostały źle skonstruowane w kontekście pozostałych regulacji ustawy. Znaczenie językowe przepisów art. 6r ust 3 i ust. 4 jest bowiem oczywiste. Tyle, że to językowe brzmienie w żadnym stopniu nie koreluje z pozostałymi przepisami znowelizowanej ustawy. Nie może to jednak oznaczać, że z tego powodu uchwała z art. 6r ust. 3 nie może zawierać limitów odbieranych odpadów, a uchwała z art. 6r ust. 4 cen za odpady odbierane przez gminę za odpady ponad limit zbierane przez właściciela.

Jeśli bowiem przyjmujemy rozumowanie WSA w Opolu oraz stanowisko B. Rakoczego, to powstaje pytanie po co i w ogóle co reguluje (czyli jakie prawa i obowiązki kreuje) uchwała wydana na podstawie art. 6r ust. 3 i 4 ustawy. Nie jest już regulaminem, bo regulamin już jest wydawany na podstawie art. 4 ustawy. A skoro uchwała z art. 6r ust. 3 musi zostać podjęta, to musi coś **kreować**.

Podstawową zasadą wykładni prawa jest zasada racjonalnego ustawodawcy, z której wynika, że żaden przepis prawa nie jest zbędny, tylko ma jakieś konkretne znaczenie. Z tej zasady wynika zatem, że przepisy art. 6r ust. 3 i ust 4 muszą czemuś służyć.

Podstawowym natomiast rodzajem wykładni jest wykładnia językowa. Jeśli zatem w upoważnieniu ustawowym art. 6r ust. 3 napisano, że określa się ilości odpadów odbieranych przez gminę, to należy uwzględnić literalnie sformułowaną wolę ustawodawcy i określić te ilości odpadów. Jeśli natomiast prawodawca nakazał określić te ilości, to znaczy że dał również swobodę organowi stanowiącemu do ustalenia limitów.

I tu również łatwo odkryć, że art. 6r ust. 3 rzeczywiście i systemowo wpisuje się w całą konstrukcję opłaty, jako opłaty pobieranej za konkretne obowiązki gminy. Art. 6r ust. 3 kreuje bowiem obowiązki gminy – jej zadania publiczne względem właściciela nieruchomości. Regulamin z art. 4 ustawy kształtuje obowiązki właściciela nieruchomości, a uchwała z art. 6r ust. 3 kształtuje obowiązki gminy względem właściciela i uprawnienia – prawa właściciela nieruchomości w stosunku do gminy. Otóż na podstawie tej uchwały właściciel nieruchomości może wymagać, żeby odpady były w takiej to, a takiej ilości odbierane, z taką to, a taką częstotliwością. Częstotliwość z regulaminu oznacza częstotliwość, z jaką właściciel ma pozbywać się odpadów, a częstotliwość z uchwały z art. 6r ust. 3 oznacza jak

często gmina ma wykonywać te obowiązki; tego wszystkiego oczywiście trzeba się domyślać (należy to wyinterpretować), i nie jest to wyraźnie napisane ani w art. 4, ani w art. 6r ustawy. Uchwała z art. 6r ust. 3 to nic innego jak część „**umowy**” gminy z właścicielem nieruchomości. Wraz z uchwałą w sprawie stawek opłat natomiast tworzy całą „umowę (porozumienie) publicznoprawną”

Powyższa interpretacja art. 6r ust. 3 i 4 odpowiada również wykładni celowościowej. Celem i założeniem ustawodawcy było bowiem minimalizowanie negatywnych skutków powstałych odpadów, w tym minimalizowanie ilości ich powstawania (a minimalizowanie ilości odbieranych odpadów w zamian za opłatę temu będzie służyć). Ponadto, wpisuje się to również w podstawową zasadę gospodarowania odpadami w ogóle: zasadę minimalizowania ilości powstających odpadów.

Nadto, jakże sprawiedliwym i w sumie praktycznym rozwiązaniem jest limitowanie takich ilości. Ryczałt w postaci opłaty dotyczyć zatem będzie ilości minimalnych. A jeśli ktoś wytworzy większą ilość odpadów, to poniesie z tego powodu większe koszty ich gospodarowania. Gmina i tak bowiem odbierze te pozostałe odpady komunalne, odbierane ponad limit, tyle że za dodatkową cenę. I znowu jakże bliskie jest to zasadzie „zanieczyszczający płaci”, a nie każdy za każdego płaci – co wystąpiłoby, gdyby nie istniało prawo do limitowania odbieranych odpadów.

Konstrukcja ta pozostaje jedynie w nieznacznej sprzeczności z pozostałymi regulacjami, z których wynikałoby, że gmina odbiera wszystkie odpady, w zamian za opłatę. Największy błąd nie tkwi jednak w sformułowaniu art. 6r ust. 3 czy 4 ustawy (choć również i te zapisy nie są pozbawione błędów), ale w treści pozostałych przepisów. Żaden jednak z pozostałych przepisów **w sposób wyraźny, w tym również art. 6r ust. 2.** nie wskazuje, że gmina odbiera wszystkie odpady komunalne w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Z uwagi na powyższe Rada Miejska wnosi o odrzucenie skargi, ewentualnie jej oddalenie.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi
- akta sprawy (zaskarżona uchwała i protokół z sesji, na której pojęto zaskarżoną uchwałę),
- pełnomocnictwo