

UCHWAŁA NR XXXVII/309/2017

RADY MIEJSKIEJ W SŁUBICACH

z dnia 30 czerwca 2017 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. , na uchwałę Nr XX/181/2016 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2016 poz.718 ze zm.) uchwala się, co następuje:

§ 1. 1. Udziela się odpowiedzi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. na skargę Pana \_\_\_\_\_, z dnia 29 maja 2017 r., która wpłynęła do tutejszej rady w dniu 5 czerwca 2017 r., na uchwałę nr XX/181/2016 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 2 czerwca 2016 r., w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty.

2. Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik nr 1 do uchwały.

§ 2. 1. Do podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania przed sądami administracyjnymi upoważnia się Burmistrza Słubic.

2. Burmistrz Słubic może ustanawiać pełnomocników procesowych.

§ 3. . Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Słubicach, zobowiązując go do przekazania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.



Przewodniczący Rady  
Miejskiej

Mariusz Olejniczak

Załącznik do Uchwały Nr  
XXXVII/309/2017  
Rady Miejskiej w Słubicach  
z dnia 30 czerwca 2017 r.

wniesioną w dniu 5 czerwca 2017 r., przez ..... na Uchwałę Rady Miejskiej  
w Słubicach nr XX/181/2016 z dnia 2 czerwca 2016 r.,.

Słubice dnia 30 czerwca 2017 r.

WOP. 0751.1.2017.MK

**Wojewódzki Sąd Administracyjny**

**w Gorzowie Wlkp.**

**Wydział II**

**ul. Dąbrowskiego 13**

**66-400 Gorzów Wlkp.**

**Skarżący:**

*ul.*

**Strona przeciwna: Rada Miejska w Słubicach**  
**ul. Akademicka 1, 69 – 100 Słubice**

#### **Odpowiedź na skargę**

wniesioną w dniu 5 czerwca 2017 r., przez ..... na Uchwałę Rady Miejskiej  
w Słubicach nr XX/181/2016 z dnia 2 czerwca 2016 r.,.

Rada Miejska w Słubicach, stosownie do treści art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2016 poz.718 ze zm.), zwanej w dalszej części P.p.s.a., przekazuje odpowiedź na skargę wniesioną przez Pana ..... na Uchwałę Rady Miejskiej w Słubicach nr XX/181/2016 z dnia 2 czerwca 2016 r., w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłat i wnosi o oddalenie skargi w całości.

#### **Uzasadnienie**

##### **Stan faktyczny:**

W dniu 2 czerwca 2016 r., Rada Miejska w Słubicach podjęła Uchwałę nr XX/181/2016 w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty.

Zgodnie z § 2. Ust. 1,2 Uchwały, ustalono miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zbieranymi i odbieranymi w sposób selektywny:

1) za jedno gospodarstwo domowe w zabudowie wielorodzinnej, w wysokości:

- a) 8 zł, jeżeli w lokalu mieszkalnym zamieszkuje jedna osoba,
- b) 24 zł dla pozostałych lokali mieszkalnych;

2) za jedno gospodarstwo domowe w zabudowie jednorodzinnej, w wysokości:

- a) 9 zł jeżeli w lokalu mieszkalnym zamieszkuje jedna osoba,
- b) 27 zł dla pozostałych lokali mieszkalnych.

W przypadku, gdy odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny, ustalono wyższą miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi:

1) za jedno gospodarstwo domowe w zabudowie wielorodzinnej, w wysokości:

- a) 18 zł, jeżeli w lokalu mieszkalnym zamieszkuje jedna osoba,
- b) 45 zł dla pozostałych lokali mieszkalnych;

2) za jedno gospodarstwo domowe w zabudowie jednorodzinnej, w wysokości:

- a) 20 zł, jeżeli w lokalu mieszkalnym zamieszkuje jedna osoba,
- b) 70 zł dla pozostałych lokali mieszkalnych.

Podjęcie tej uchwały związane było z nowelizacją ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250) zwanej dalej ustawą. Na mocy zmienionego art. 6j i 6k gmina zobowiązana była dostosować uchwałę w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty do nowych przepisów. W wyniku nowelizacji ustawy zmianie uległy również przepisy w zakresie sposobu naliczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Według tych zasad, stawką podstawową jest stawka opłaty za gospodarowanie odpadami zbieranymi i odbieranymi w sposób selektywny. Natomiast jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny, rada gminy określa wyższe stawki. Ponadto, przy określaniu stawek rada gminy bierze pod uwagę koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w znowelizowanych przepisach. Ustalone przez radę gminy stawki nie mogą także przekroczyć stawek maksymalnych, określonych w ustawie.

Ze złożonych przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynikało, że zamieszkuje je około 17 000 osób. Natomiast z ewidencji ludności wynika, że liczba osób zameldowanych w Gminie Słubice przekroczyła 20 000 osób. Do liczby tej należałoby dodać osoby, które zamieszkują na terenie gminy, a nie są zameldowane. Ponadto jedynie 25% mieszkańców segreguje odpady komunalne. Taki stan faktyczny powodował konieczność znalezienia nowych rozwiązań,

głównie w zakresie ponownego wyboru metody naliczania opłat oraz ustalenia stawek opłat na poziomie akceptowalnym przez mieszkańców.

W związku z tym, szukając metody naliczania opłaty, która spełniałaby wymagania znowelizowanej ustawy, a jednocześnie zachowywałaby zalety metody wcześniej stosowanej, rozważono wszystkie cztery metody dopuszczone w ustawie. W wyniku przeprowadzonej analizy zrezygnowano z rekomendowania metody naliczania opłat od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, metody od powierzchni lokalu mieszkalnego i metody od ilości zużytej wody z danej nieruchomości.

W pierwszym przypadku, pomimo tego, że metoda od osoby jest najchętniej wybierana przez gminy w Polsce metodą naliczania opłat, to metoda ta jest najmniej weryfikowalną spośród pozostałych. Rozbieżności interpretacyjne dotyczące pojęcia „zamieszkania” oraz brak jednoznacznej definicji w przepisach ustawy wielokrotnie nie dawałyby właścicielowi nieruchomości możliwości rzetelnego zadeklarowania liczby mieszkańców, a niekiedy prowokować mogłyby do stosowania nadużyć. Liczba mieszkańców zadeklarowanych do opłaty zmniejszyła się o około 16 % (tj. 3300 osób) w stosunku do osób zameldowanych w gminie. Sytuacja ta powodowała przesunięcie kosztów funkcjonowania systemu z osób które zaniżyły liczbę mieszkańców na nieruchomości, na osoby, które wykazały właściwą liczbę mieszkańców.

Kolejna metoda - od powierzchni lokalu mieszkalnego - nie miałaby związku z zasadą „zanieczyszczający płaci”, a także nie zapewniałaby ochrony osób samotnych i rodzin wielodzietnych oraz wielopokoleniowych. Jest to także metoda, która budzi największe kontrowersje i sprzeciw społeczny.

Przyjęcie metody od ilości zużytej wody spowodowałoby z kolei „przerzucenie” kosztów funkcjonowania systemu z małych gospodarstw domowych na gospodarstwa wieloosobowe (obciążając głównie rodziny wielodzietne i wielopokoleniowe). Metoda ta powodowałaby również wzrost kosztów administracyjnych systemu oraz uciążliwości dla mieszkańców wynikające z konieczności składania deklaracji co najmniej raz w roku.

W związku z tym, że metoda od gospodarstwa domowego gwarantuje największą stabilność uchwalonych stawek, ze względu na niewielkie zmiany ilości gospodarstw domowych oraz stosunkowo prostą kontrolę ilości gospodarstw domowych i sprawną weryfikację deklaracji – to przekłada się to wprost na obniżenie kosztów administracyjnych systemu nie tylko gminy, ale również zarządców nieruchomości i spółdzielni, składających deklaracje i rozliczających opłaty w imieniu mieszkańców. Poza tym metoda ta chroni przed nadmiernym wzrostem opłat właścicieli zamieszkujących duże powierzchnie (czego nie gwarantowałaby metoda od powierzchni lokalu mieszkalnego) oraz rodziny wielodzietne i wielopokoleniowe (czego z kolei nie gwarantowałaby metoda od osób i ilości zużytej wody).

Natomiast w nowej uchwale, w celu ograniczenia nadmiernego wzrostu opłat w przypadku gospodarstw jednoosobowych, ustalono zróżnicowanie stawki w zależności od liczby mieszkańców.

Oprócz tego postanowiono zróżnicować stawki w zależności od rodzaju zabudowy, w celu utrzymania poziomu segregacji odpadów w zabudowie jednorodzinnej, a także zwiększenie segregacji odpadów w zabudowie wielorodzinnej poprzez nasilenie kampanii informacyjnej.

Wypełniając dyspozycję art. 6k jako podstawową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalono stawkę uwzględniającą obowiązek segregowania odpadów komunalnych. Natomiast wyższa stawka stosowana jest w przypadku niewywiązywania się z obowiązku segregacji odpadów. Ma to na celu zmniejszenie ilości osób niesegregujących odpady. Zachęcenie właścicieli tych nieruchomości do selektywnego zbierania odpadów komunalnych uzasadnione jest koniecznością osiągnięcia odpowiednich poziomów wskazanych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 645) oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. z 2012 r. poz. 676). Nie osiągnięcie wskazanych poziomów wiązałoby się z nałożeniem sankcji dla gminy w formie kar pieniężnych. Ponadto niesegregowanie odpadów zwiększa koszt funkcjonowania całego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Do wyliczenia stawki opłaty wzięto pod uwagę liczbę mieszkańców zamieszkujących gminę, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych, a także przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady powstają sezonowo.

Z posiadanych danych wynika, że Gmina Słubice liczy około 20 000 mieszkańców, którzy prowadzą 7 400 gospodarstw domowych, z czego około 5 000 stanowią gospodarstwa w zabudowie wielorodzinnej. Biorąc pod uwagę przeciętne trzy osobowe gospodarstwo domowe w zabudowie wielorodzinnej, przy zadeklarowaniu selektywnej zbiórki odpadów, gospodarstwo to miesięcznie ponosi opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 24 zł, natomiast w zabudowie jednorodzinnej 27 zł. Przyjęto stawki niższe od maksymalnych stawek, określonych w art. 4k ust. 2a i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które w przypadku zadeklarowania selektywnej zbiórki wynosi 77,61 zł i 155,22 zł w przypadku nie zadeklarowania selektywnej zbiórki odpadów za gospodarstwo domowe.

Ponadto w celu uszczelnienia systemu uchwalono ustalenie miesięcznej stawki opłaty za odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a na których powstają odpady komunalne

#### **Stan prawny:**

Stosownie do treści art. 6c U.u.c.p.g., Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a 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

W myśl art. 6j st. 1 -3 powyżej cytowanej 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. 1.

W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

Rada gminy może różnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.

W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstającymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2.

**W przedmiotowej sprawie szczególnie istotny jest fakt, iż Naczelny Sąd Administracyjny w Wyroku z dnia 6 października 2015 r. (II FSK 1797/15) stwierdził, że obecnie obowiązujące przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dopuszczają możliwość różnicowania stawek „opłat śmieciowych” w zależności od wielkości gospodarstwa domowego. W treści uzasadnienia tego wyroku NSA w sposób jednoznaczny stwierdził, że „brak jest jakichkolwiek podstaw do twierdzenia, iż niedopuszczalne jest różnicowanie stawki „opłaty śmieciowej” w zależności od wielkości gospodarstwa domowego”.**

Analogiczne, jak zaprezentowane przez NSA w powyżej cytowanym wyroku, stanowisko o dopuszczalności różnicowania „opłaty śmieciowej” w zależności od wielkości gospodarstwa domowego zajęły także m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (wyrok z dnia

9 lipca 2015 r., sygn. I SA/Rz 499/15, oraz Ministerstwo Środowiska w interpretacji dotyczącej ulg w opłatach za odpady komunalne dla rodzin wielodzietnych, gdzie wyraźnie wskazało, iż jednym z instrumentów prawnych pozwalających na wprowadzenie takich ulg jest różnicowanie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od m.in. liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość.

**W Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22.04.2016 r., w sprawie II FSK 2972/14**, NSA orzekł, że Rada Gminy jest uprawniona do wyboru metody ustalania opłaty na podstawie art. 6j ust. 2 U.u.c.p.g., przy jednoczesnym zróżnicowaniu stawek opłaty z uwagi na liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Zdaniem NSA taki był m.in. cel włączenia do art. 6 U.u.c.p.g. ustępu oznaczonego jako 2a. Do wniosku takiego prowadzi również analiza treści art. 6k ust. 4 tej ustawy, w którym wprost wskazano, że rada gminy, określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2 U. u.c.p.g., może różnicować stawki opłat.

Analizując przedmiotową tematykę należy zwrócić także uwagę na fakt, iż w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (druk nr 1000 Sejmu RP VII kadencji) wyraźnie stwierdzono, że projekt "ma na celu wprowadzenie rozwiązań umożliwiających gminom racjonalną i elastyczną politykę w zakresie ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i gospodarowania tymi odpadami".

#### **Stanowisko organu:**

Biorąc pod uwagę wyżej opisany stan faktyczny i prawny przedmiotowej sprawy a w szczególności cytowane orzecznictwo, należy podkreślić, iż Rada Miejska w Słubicach podejmując zaskarżoną uchwałę, w której dokonano zróżnicowania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od liczby mieszkańców, nie naruszyła art. 6j ust. 2 i 2a U.u.c.p., a uchwała ta w żadnym stopniu nie narusza podstawowych praw wynikających z art. 2 Konstytucji R.P. Rozwiązanie zastosowane w zaskarżonej uchwale nie jest rozwiązaniem unikatowym w naszym kraju, różnicując wysokość opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi na opłaty pobierane od gospodarstw domowych jednoosobowych i innych lokali mieszkalnych, Gmina korzysta jedynie z przysługujących jej uprawnień ustawowych, tym samym nie narusza zasad sprawiedliwości i równego traktowania mieszkańców.

Analizując przedmiotową problematykę należy również pamiętać, iż zaskarżona uchwała oceniana była przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze, która to Izba nie zgłosiła żadnych uwag.

Rada Miejska podejmując zaskarżoną uchwałę dokonała rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawki, w taki sposób aby ustalona opłata zapewniała sprawne funkcjonowanie

systemu odbioru odpadów na terenie Gminy i aby opłata ta nie stanowiła źródła dodatkowych zysków. Dokonana kalkulacja wysokości opłat uwzględnia liczbę mieszkańców, ilość wytwarzanych na terenie Gminy odpadów komunalnych, koszty funkcjonowania systemu, w tym koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku, unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymywania punktów selektywnego zbierania odpadów oraz obsługi administracyjnej systemu, przez spełnia wymagania ustawowe jak również warunki określone m.in. w wyrokach WSA w Białymstoku z dnia 24.01.2014 r., sygn. akt I SA/Bk524/13 i z dnia 6.11.2013 r., sygn. akt I SA/Bk127.

Mając na uwadze powyższe wnosi się jak na wstępie.