

II SA/Sz 619/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-10-30
Data wpływu	2013-06-20
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie
Sędziowie	Elżbieta Makowska /przewodniczący/ Marzena Iwankiewicz Stefan Kłosowski /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6135 Odpady 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Odpady
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1269; art. 1 par. 1 i 2; Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 3 par. 2 pkt 5, art. 134 par. 1, art. 50, art. 52 par. 4, art. 53 par. 2, art. 151; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity. Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 101 ust. 1,2a; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn. Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 6c ust. 1, 2, art. 6k ust. 4, art. 6j ust. 1,2,5, art. 6r ust. 2; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity Dz.U. 2000 nr 98 poz 1071; art. 227-240; Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity Dz.U. 1997 nr 78 poz 483; art. 94, art. 87, art. 191 ust. 1 pkt 3; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Elżbieta Makowska, Sędziowie Sędzia WSA Marzena Iwankiewicz, Sędzia NSA Stefan Kłosowski (spr.), Protokolant starszy sekretarz sądowy Teresa Zauerman, po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 października 2013 r. sprawy ze skargi A. M. H. na uchwałę Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 13 marca 2013 r. nr XXIX/450/2013 w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz wprowadzenia zwolnień przedmiotowych w opłacie oddala skargę.

Uzasadnienie

Pismem z dnia [...] r. M. H., po wcześniejszym bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na uchwały podjęte przez Radę Miejską w dniu [...] r. w oparciu o przepis art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, poz. 951, z 2013 r. poz. 21, poz. 228) i art. 12 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897, Nr 171 poz. 1016, Nr 224, poz. 1337) tj.

1/ uchwałę nr XXIX/449/2013 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty oraz wprowadzenia zwolnień przedmiotowych w opłacie,

2/ uchwałę nr XXIX/450/2013 w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, która

w części stanowi nieruchomość na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz wprowadzenia zwolnień przedmiotowych w opłatach,

3/ uchwałę nr XXIX/451/2013 w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Zarządzeniem Sądu z dnia [...] r. na podstawie art. 57 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) zarządzono rozdzielenie skarg M. H. zawartych w piśmie z dnia 20 maja w ten sposób, że odpowiednio skargę na uchwałę:

1/ nr XXIX/449/2013 wpisano do repertorium II SA/Sz 618/13,

2/ nr XXIX/450/2013 wpisano do repertorium II SA/Sz 619/13

3/ nr XXIX/451/2013 wpisano do repertorium II SA/Sz 620/13

Wnosząc o stwierdzenie nieważności każdej z ww. uchwał w całości, skarżący zarzucił organowi stanowiącemu Gminy naruszenie prawa poprzez oparcie tych uchwał na przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, będącej – jego zdaniem - w sprzeczności z uregulowaniami zawartymi w art. 84 i 217 Konstytucji RP.

W odniesieniu do uchwały nr XXIX/450/13 w sprawie ustalenia sposobu obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która jest przedmiotem niniejszej sprawy, skarżący w szczególności podniósł, iż w § 1 i § 2 wprowadza ona niezrozumiałe określenie "określonej odrębną uchwałą" oraz "w rażący sposób narusza elementarne zasady języka polskiego, idąc za art. 6c. ustawy śmieciowej, co jest w sprzeczności z ustawą z dnia 22 lipca 1999 roku o języku polskim".

Uzasadniając powyższy zarzut skarżący podnosi, iż zgodnie z art. 6a. ustęp 1. ustawy właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania, w formie umowy, korzystania z usług zawartych z właściwymi podmiotami gospodarczymi zajmującymi się wywozem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych. Umowa cywilna zawarta między właścicielami nieruchomości a firmami wywożącymi odpady komunalne zwalnia tychże właścicieli nieruchomości z obowiązku ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy. Uchwałodawca natomiast ma obowiązek zorganizować odbieranie odpadów komunalnych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów, o których mowa w art. 5 ustęp 1. W kwestionowanej uchwale, w wypadku właścicieli nieruchomości, którzy mają umowy dotyczące wywozu i zagospodarowania odpadów komunalnych, uchwałodawca kieruje się wyłącznie chęcią dodatkowego i nieuzasadnionego dochodu, który wynika z art. 6r. ustawy mówiącego, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Jest to zatem poszukiwanie nadmiernego dochodu od właścicieli, którzy w należyty sposób wywiązywali się i wywiązują się z obowiązku pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych. Stanowi to zdaniem skarżącego nadmierny ciężar w postaci czegoś co albo jest podatkiem publicznym albo inną daniną, który wynika wyłącznie z przyjętej przez Uchwałodawcę mylnej interpretacji przepisów ustawy i wchodzi w kwestie uregulowane już wcześniej zawartymi umowami cywilnymi. Uchwałodawca nie jest organem właściwym do

uchylania umów cywilnych.

Kolejnym zarzutem skarżącego pod adresem skarżonej uchwały jest "rażąca nieporadność językowa Ustawodawcy (...), gdyż w art. 6c. ustawy śmieciowej użyto zwrotów "na których zamieszkują mieszkańcy" i "na których nie zamieszkują mieszkańcy", co haniebnie kaleczy język polski". Zdaniem skarżącego - "na nieruchomości zamieszkiwać mogą raczej ptaki niebieskie - jak jaskółki albo ssaki latające jak nietoperze czy też inne żyjątka, ale chyba nie o takich mieszkańców chodziło Ustawodawcy. Zatem już Ustawodawca staje się źródłem zepsucia języka polskiego, czego znajdujemy wierne naśladownictwo u Uchwałodawcy".

Dalej skarżący podnosi wobec uchwałodawcy zarzut naruszenia artykułów 7, 8, 9, 10 § 1, 2 i 3 oraz art. 12 § 1 i 2 Kpa.

Podnosząc powyższe zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności skarżącej uchwały oraz zasądzenie na jego rzecz zarzutu kosztów postępowania.

Odpowiadając na skargę pełnomocnik Rady Miejskiej wniósł o jej oddalenie, wskazując, iż skarżący nie wykazał, że Rada Miejska podejmując w dniu [...] r. zaskarżone uchwały naruszyła jego interes prawny bądź uprawnienie, mające oparcie w konkretnej normie (normach) prawa materialnego. W szczególności skarżący nie wykazał, że przedmiotowe uchwały wywołały negatywny skutek w postaci uniemożliwienia mu realizacji jego uprawnienia lub interesu prawnego oraz by naruszyła powszechnie obowiązujące prawo.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących uchwały nr XXIX/450/13 będącej przedmiotem niniejszej sprawy organ stwierdza, że skarżący podnosi, iż niezrozumiały jest dla niego użyty w § 1 i § 2 uchwały zwrot "określonej odrębną uchwałą", ale nie konkretyzuje przyczyn, dla których zwrot ten miałby być niezrozumiały oraz naruszać obowiązujące przepisy prawa, i nie wskazuje rzekomo naruszonych przepisów.

W świetle art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym brak zrozumienia przez skarżącego znaczenia użytego w uchwale zwrotu sam przez się nie może stanowić podstawy do zaskarżenia uchwały. Stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Rada Miejska uchwaliła w dniu 13 marca 2013 r. uchwałą Nr XXIX/449/2013 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty oraz wprowadzenia zwolnień przedmiotowych w opłacie (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 1489). Uchwała ta została podjęta na tej samej sesji, a jej treść udostępniona na stronie internetowej Gminy Miasto [...], w Biuletynie Informacji Publicznej. Zważywszy, że skarżący - jak wynika z wszystkich trzech wezwań do usunięcia naruszenia prawa - powziął wiedzę o zaskarżonych uchwałach właśnie z tego źródła, nie sposób wiarygodnie twierdzić, że treść uchwały Nr XXIX/449/2013 nie była mu znana i nie wiedział on, że jest to "odrębna uchwała" określająca stawki opłat, o której mowa w § 1 i § 2 uchwały Nr XXIX/450/2013.

Również zarzut "nieporadności językowej" Rady Gminy w związku z posłużeniem się w tytule uchwały zwrotem "nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy" jest oczywiście chybiony, bowiem powyższy zwrot jest powtórzeniem nomenklatury zastosowanej przez ustawodawcę w art. 6c ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.). Rada Gminy nie jest zatem właściwym adresatem uwag formułowanych w zakresie poprawności językowej tego zwrotu. Podstawą skargi z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym może być naruszenie uchwałą interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, tymczasem skarżący domaga się stwierdzenia nieważności uchwały nie z przyczyn w tym przepisie określonych, ale z powodu posłużenia się w jej tytule i treści nazewnictwem stosowanym przez samego ustawodawcę, który uchwalił też ustawę o języku

polskim, co samo w sobie jest zarzutem absurdalnym.

Odnosnie zarzutu, że przedmiotowe uchwały zostały podjęte w oparciu o ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która jest sprzeczna z art. 84 i 217 Konstytucji RP, organ wskazał, że w zakresie zgodności ustaw z Konstytucją orzeka Trybunał Konstytucyjny i jest to jedyny organ powołany do tego. Podważanie domniemania zgodności ustawy z Konstytucją nie leży w kompetencjach sądów powszechnych czy administracyjnych.

W piśmie procesowym z dnia [...] r. skarżący w odniesieniu do skarżonej w niniejszej sprawie uchwały podniósł nadto, iż ;

1/ Jest mieszkańcem miasta [...] zamieszkałym w domu przy ul. [...]

w wyniku przekazania mu tego budynku wraz z posesją w wyłączne użytkowanie przez matkę L. H., będącą właścicielem całej nieruchomości.

2/ w wyniku skarżonej uchwały, od strony technicznej wywozu i gospodarowania odpadami komunalnymi nie zmieniło się w istocie nic a nawet sytuacja mieszkańców uległa pogorszeniu, gdyż obecnie sami muszą zakupić worki do segregowania odpadów. Nie zmieniła się także firma zajmująca się gospodarką odpadami komunalnymi, której RM zleca obecnie wywóz i gospodarowanie odpadami, a wzrosła w rażący sposób (o przeszło 100%) stawka za wywóz i gospodarowanie tymi odpadami, co powoduje, że skutkiem skarżonej uchwały jest niczym nieuzasadniona podwyżka opłaty za wywóz i gospodarowanie odpadami komunalnymi; a przecież skoro zwiększyła się liczba płacących za odpady, to stawka powinna zmaleć a nie wzrosnąć.

Powyższe - zdaniem skarżącego - wyczerpuje konieczność wykazania naruszenia jego interesu prawnego odnośnie skarżonej uchwały, gdyż uchwała narusza w pełni jego uprawnienie do zawarcia umowy cywilno-prawnej, zmuszając go do jej zerwania, do czego RM nie posiada uprawnień oraz narzucenia mu ciężaru naruszającego porządek konstytucyjny w Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż uprawnienie do ustalenia takiego ciężaru może wynikać na mocy art. 217 Konstytucji wyłącznie z ustawy a nie z uchwał RM.

W ocenie skarżącego, skarżona uchwała, będąca częścią pakietu uchwał RM dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, narusza także interes ważniejszy, gdyż interes publiczny, naruszając porządek prawny w Rzeczypospolitej Polskiej. Każdy obywatel polski ma prawo zwrócić uwagę organowi naruszającemu prawo, że działania tego organu są sprzeczne z prawem i wezwać taki organ do zaniechania naruszenia prawa. Obywatel realizuje w ten sposób nie tylko kwestie wynikłe z jego prywatnego interesu, ale także kierując się zasadą wyższej konieczności stania na straży zasady praworządności, jako naczelnej zasady demokratycznego państwa prawa, wszczyna postępowanie wobec organu, w celu powstrzymania tego organu przed łamaniem prawa, nawet wówczas, gdy wnosi swoje wezwania a w następstwie tego skargi jednoosobowo a nie w imieniu jakiejś grupy ludzi czy innego podmiotu będącego taką grupą ludzi. Stan naruszenia prawa przez organ nakłada na obywatela, który widzi popełniane bezprawie, konieczność niezwłocznego działania w celu powstrzymania popełnianego bezprawia. Z tego punktu widzenia jego skarga ma charakter reprezentacji interesu publicznego, który został w rażący sposób pogwałcony skarżonymi uchwałami RM, gdyż w podobnej sytuacji bezprawnego narzucenia im uchwał RM znajdują się wszyscy mieszkańcy miasta. Rada Miejska ma na podstawie art. 191 pkt 1 ust. 5 Konstytucji konstytucyjne uprawnienia wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, w celu zbadania zgodności ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej - z którego to uprawnienia nie skorzystała, realizując w ślepy sposób zapisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W sprawie ustawy śmieciowej wszczęto kilka postępowań w

Trybunale Konstytucyjnym, co powinno spowodować w Radzie Miejskiej chociażby refleksję, że realizując zapisy ustawy śmieciowej wdraża przepisy rażąco gwałcące ustawę zasadniczą i w celu nie tworzenia niejasności prawnej należy się powstrzymać z wykonaniem ustawy śmieciowej do dnia uprawomocnienia się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie tej ustawy. Skarga ma na celu skierowanie Rady Miejskiej na właściwe tory postępowania wynikłego z uprawnień konstytucyjnych tego organu. Ponadto skarżący składa wniosek o scalenie spraw dotyczących zaskarżonych uchwał w jedno postępowanie przed WSA.

Wojewódzki Sąd Administracyjny z w a ż y ł, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz.1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta, co do zasady, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem.

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 dalej P.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej obejmuje także orzekanie

w sprawach skarg na akty prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego.

Rozpoznając skargę wojewódzki sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 P.p.s.a.)

Przedmiotem niniejszej skargi jest uchwała Rady Miejskiej w Koszalinie

Nr XXIX/450/2013 z dnia 22 marca 2013 r. w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz wprowadzenia zwolnień przedmiotowych w opłacie. Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, co wynika wprost z art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391), określanej w dalszej części również jako: "u.c.p.g."

Na wstępie stwierdzić należy, iż całkowicie bezzasadny – w świetle art. 101 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, w oparciu o który skarżący wniósł wskazane na wstępie skargi - wniosek o scalenie wniesionych przez niego skarg na trzy wymienione na wstępie uchwały -w jedno postępowanie. Każda z zaskarżonych uchwał wydana została w oparciu o inną podstawę ustawową, reguluje odmienne kwestie, i posiada własny byt prawny, wyznaczając - w razie zaskarżenia do sądu administracyjnego, granice danej sprawy sądowoadministracyjnej w rozumieniu art. 134 § 1 P.p.s.a.

Badanie przez sąd administracyjny zgodności zaskarżonej uchwały z prawem obejmuje, oprócz badania spełnienia przesłanek formalnych skargi wynikających

z art. 50, 52 i 53 P.p.s.a., także spełnienia warunków materialnoprawnych, w tym wypadku zawartych w art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) oraz czy zaskarżony akt wydany został zgodnie z przysługującą organowi kompetencją do jego ustanowienia.

Jak wynika z treści uchwały będącej przedmiotem niniejszej sprawy została ona podjęta na podstawie art. 6j ust. 5 oraz art. 6k ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, poz. 951, z 2013 r. poz. 21, poz. 228), Rada Miejska stanowiąc, co następuje:

§ 1.1. W przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi obliczana będzie na podstawie metody, o której mowa w art. 6j ust. 1

pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którą opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn powierzchni lokalu mieszkalnego oraz stawki opłaty, określonej odrębną uchwałą.

2. W przypadku nieruchomości, o której mowa w ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, stanowi iloczyn całej powierzchni użytkowej lokalu oraz stawki opłaty, określonej odrębną uchwałą.

§ 2.1. Dla lokali mieszkalnych o powierzchni powyżej 80 m² opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w § 1 ust. 1, stanowi iloczyn powierzchni lokalu mieszkalnego wynoszącej 80 m² oraz stawki opłaty, określonej odrębną uchwałą.

2. Dla lokali mieszkalnych o powierzchni powyżej 60 m², zamieszkałych przez dwie osoby, opłata, o której mowa w § 1 ust. 1, stanowi iloczyn powierzchni lokalu wynoszącej 60 m² oraz stawki opłaty, określonej [odrębną uchwałą.

3. Dla lokali mieszkalnych o powierzchni powyżej 25 m², zamieszkałych przez jedną osobę, opłata, o której mowa w § 1 ust. 1, stanowi iloczyn powierzchni lokalu mieszkalnego wynoszącej 25 m² oraz stawki opłaty określonej odrębną uchwałą.

Tego rodzaju akt normatywny, jako akt prawa miejscowego podlega kontroli sądu administracyjnego według kryterium zgodności z prawem na podstawie art. 3 ust.2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.) określanej dalej jako: "P.p.s.a."

W pierwszej kolejności należało zatem zbadać czy wniesiona skarga spełnia warunki wynikające z art. 53 § 2 w związku z art. 52 § 4 P.p.s.a, a zatem czy została wniesiona w terminie oraz czy jej wniesienie zostało poprzedzone wezwaniem zaskarżonego organu do usunięcia naruszenia prawa. Podstawą wniesienia takiej skargi jest art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

(Dz. U. z 2013 r. poz. 594 dalej zwanej "u.s.g."), zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałą do sądu administracyjnego.

W ocenie Sądu skarga spełnia powyższe wymagania formalne. Bezsporne jest bowiem, że przed wniesieniem skargi do Sądu skarżący wezwał Radę Miejską

do usunięcia naruszenia prawa spowodowanego zaskarżoną uchwałą oraz że Rada nie udzieliła odpowiedzi na powyższe wezwanie. Termin 60 dni na wniesienie skargi do sądu, licząc od dnia wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa (22 marca 2013 r.) został zachowany, skoro skarga została wniesiona za pośrednictwem organu w dniu 20 maja 2013 r.

Stosownie do art. 101 ust. 2a u.s.g., który skarżący powołał w skardze: stanowiącego, iż skargę na uchwałę lub zarządzenie, o których mowa w ust. 1, można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę, stwierdzić należy,

iż w sytuacji, gdy skarżący nie przedłożył żadnego pisemnego dowodu na to,

że reprezentuje grupę mieszkańców, tj. pisemnej zgody konkretnych osób na ich reprezentowanie, należało przyjąć, że A. M. H. wniósł do sądu skargę we własnym imieniu. Co prawda w piśmie wniesionym w wykonaniu zobowiązania do wykazania naruszenia swojego interesu prawnego, skarżący powołał się również na interes publiczny, czemu także dał wyraz na rozprawie w dniu 16 października 2013 r., oraz w piśmie uzupełniającym skargę z dnia [...] r. twierdząc że działa również w interesie społecznym, jednakże taki stan faktyczny nie wyczerpuje normy prawnej zawartej w art. 101 ust. 2a, zgodnie z którą skargę można wnieść "reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę." Wniesienie skargi w interesie społecznym czy w interesie publicznym nie jest dopuszczalne na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Skarga wniesiona na podstawie tego przepisu nie ma bowiem charakteru actio popularis (podobnie: wyrok NSA z dnia 12.03.2013 r., I OSK 1761/12, Lex nr 1311573).

Powoływanie się skarżącego na działanie w interesie społecznym lub publicznym w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały jest w świetle treści art. 101 ust.1 jak i ust.2 całkowicie chybione i nie może być skuteczne.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym prawo do zaskarżenia uchwał w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. przysługuje temu, kto wykaze naruszenie konkretnego interesu prawnego wynikającego z normy prawa materialnego. Skuteczne wniesienie skargi na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wymaga zatem wykazania przez skarżącego nie tylko tego, że posiada interes prawny we wniesieniu skargi, ale też że interes ten został naruszony, oraz wykazanie przy tym naruszenia prawa. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 4.11.2003 r. (SK 30/02. OTK-A 2003 Nr 8, poz. 84), iż dnia 16.09.2008 r. (SK 76/06, OTK-A 2008, Nr 7, poz.121) wskazując, że podstawą zaskarżenia uchwały na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest niezgodność uchwały z prawem i równocześnie naruszenie przez nią konkretnie rozumianego interesu lub uprawnienia konkretnego obywatela lub grupy obywateli. W związku z powyższym uznać należy, że samo naruszenie prawa przez zaskarżony akt, jeśli jednocześnie nie narusza interesu prawnego skarżącego nie jest wystarczające do uwzględnienia skargi. Skarżący legitymując się indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem musi wykazać związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie. Interes prawny powinien być indywidualny, konkretny, bezpośredni i realny, a związek pomiędzy indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżoną uchwałą musi powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu konkretnych uprawnień lub nałożenia obowiązków (podobnie wyroki NSA z 4.02.2005 r., IOSK 1563/04, z 22.07.2008 r., I OSK 277/08, z 6.05. 2010 r., I OSK 208/10).

Jak wynika z wyjaśnień skarżącego, swój interes prawny we wniesieniu skargi wywodzi on z tego, iż jest użytkownikiem domu położonego w [...], zobowiązanym do uiszczania opłaty za wytworzone odpady komunalne. W świetle tego wyjaśnienia nie ulega wątpliwości, że skarżący jako mieszkaniec [...] i użytkownik nieruchomości wytwarzający odpady komunalne jest adresatem przepisów zawartych w kwestionowanej skargą uchwale. Oznacza to, że ma on interes prawny we wniesieniu skargi, co wszakże nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że

wykazał on naruszenie własnego interesu prawnego, rozumianego tak jak zostało to wyżej przedstawione.

Samo przekonanie skarżącego o naruszeniu przez zaskarżoną uchwałę przepisów prawa jest niewystarczające, a nadto bezzasadne. W istocie bowiem skarżona uchwała prawa w zarzucany sposób nie narusza.

Podjęta ona została w wykonaniu delegacji ustawowej zawartej w ww. ustawie z dnia 6 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przepis art. 94 Konstytucji stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Oznacza to między innymi, że aktem prawa miejscowego może być wyłącznie materia określona w ustawie zawierającej upoważnienie do podjęcia uchwały.

Zgodnie z art. 6c. ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia skarżonej uchwały (Dz. U. z 2012 r. poz. 391) dalej zwana: u.c.p.g. gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

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 (ust. 2, art. 6e).

Zgodnie zaś z art. 6h ww. ustawy właściele nieruchomości, o których mowa

w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowi art. 6j ust.5 oraz 6k ust.4 u.c.p.g. Art. 6j ust. 1 stanowi, iż 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.

Zgodnie z art. 6j ust. 4 ww. ustawy w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 1, a w części nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1-3, ust. 5 tego przepisu stanowi zaś, iż w przypadku nieruchomości, o których mowa w ust. 4, rada gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustali sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości zgodnie z ust. 1, 2 lub 3, z tym że w przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty zgodnie z ust. 1 pkt 3 dla części nieruchomości, na której jest prowadzona

działalność, uwzględnia się powierzchnię użytkową lokalu.

Z kolei art. 6k. ust. 1 stanowi, iż Rada gminy, w drodze uchwały:

1) dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy;

Zgodnie zaś z ust. 2 rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;

2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;

3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2;

4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie,

w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

Z kolei ust. 4 art. 6k ustawy stanowi, iż rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat.

Art. 6r. 1 stanowi, iż opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy.

Zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie przepisów art. 6j ust. 5 oraz 6 k ust. 4 u.p.c.g. Jak z powyższego wynika w pełni odpowiada ona upoważnieniom ustawowym, wskazanym w ustawie.

Należy dodać, iż w świetle powołanych wyżej przepisów wprowadzonych ustawą nowelizującą ustawę o czystości i porządku w gminach z dnia 1 lipca 2011 r. (zmienioną ustawą z 25 stycznia 2013 r.) opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter publiczno-prawny i jest oderwana od faktycznej ilości wytwarzanych i odbieranych przez gminę odpadów. Oznacza to, iż wszystkie podmioty wytwarzające odpady, których obowiązek odbioru i odpowiedniego zagospodarowania obciąża obecnie gminę, zobowiązane są uiszczać na rzecz gminy daninę publiczną, zwaną w ustawie opłatą. Szczegółowe zasady naliczania tej opłaty ustanawiają w drodze aktów prawa miejscowego organy stanowiące gminy, wybierając stosownie do miejscowych uwarunkowań, sposób jej ustalania, spośród wskazanych w ustawie.

Jest to rozwiązanie ustawowe, którego Wojewódzki Sąd Administracyjny kwestionować nie może.

Wynikające z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uprawnienie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisu ustawowego z Konstytucją jest prawem, a nie obowiązkiem tych organów.

Nie wystąpienie zatem z takim wnioskiem nie stanowi naruszenia prawa, zaś względy celowościowe, podobnie jak i poglądy skarżącego na konstytucyjność przepisów ustawy zawierających upoważnienie do wydania uchwały przez radę gminy, nie stanowią kryterium oceny zaskarżonej uchwały przez sąd administracyjny, który rozstrzyga wyłącznie według kryterium zgodności z prawem, jak już zostało to wyjaśnione na wstępie niniejszych rozważań.

Wojewódzki Sąd Administracyjny nie jest uprawniony do stwierdzenia niezgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Może to uczynić jedynie, w przewidzianym Konstytucją trybie Trybunał Konstytucyjny.

Większość wywodów skargi opiera się na błędnym pojmowaniu przez skarżącego zależności pomiędzy przepisami prawa funkcjonującymi w systemie prawa.

Wyjaśnić zatem należy, że postępowanie uchwałodawcze jest postępowaniem odrębnym od regulacji objętej Kodeksem postępowania administracyjnego, a zatem zawarte w skardze zarzuty dotyczące naruszenia przepisów tego Kodeksu są całkowicie chybione.

Kwestie skarg obywateli na działalność organów władzy samorządowej regulują zaś przepisy art. 227 - 240 Kodeksu postępowania administracyjnego, wobec czego nie mogą one być rozpatrywane w trybie skargi wniesionej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g.

Z wynikającej z art. 87 Konstytucji RP hierarchii aktów prawnych wynika,

że uchwała podejmowana w wykonaniu i z upoważnienia ustawy nie może ani regulować tego co już zostało uregulowane w przepisie rangi ustawowej, ani nie może przepisu takiego modyfikować, innymi słowy uchwała nie może wkraczać w materię zastrzeżoną dla ustawy.

Sąd administracyjny, kontrolując zaskarżoną uchwałę bada zaś jej zgodność

z ustawą, w oparciu o którą została wydana. Dopiero jednoczesne stwierdzenie,

że zaskarżona uchwała narusza normy prawa wyższego rzędu (ustawę), a nadto narusza interes prawny skarżącego (rozumiany w sposób wyżej przedstawiony) stanowi podstawę do uwzględnienia skargi i wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego przez stwierdzenie jej nieważności.

W świetle powyższego uznać należało, że skarżący nie wykazał, że zaskarżona uchwała narusza jego własny, oparty na konkretnej normie prawa materialnego, interes prawny lub uprawnienie.

Wcześniej posiadane uprawnienia, na które powołuje się skarżący, oparte na obowiązujących wcześniej (tj. przed 1 stycznia 2013 r.) przepisach ustawy

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zostały bowiem zmodyfikowane wraz

z wejściem w życie nowych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku

w gminach.

Wobec powyższego Sąd na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oddalił skargę. W konsekwencji, nie było podstaw prawnych do orzekania w przedmiocie zwrotu skarżącemu kosztów postępowania.

