

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

dnia 9 lipca 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	Alicja Palus
Sędziowie	Sędzia NSA	Halina Kremis – spr.
	Sędzia NSA	Julia Szczygielska
Protokolant	Malwina Jaworska	

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 lipca 2009 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Malczyce z dnia 25 listopada 2008 r. nr XXIX/135/08 w przedmiocie ustalenia górnych stawek opłat z tytułu usuwania komunalnych odpadów stałych i płynnych na terenie gminy Malczyce

- I stwierdza nieważność § 1 pkt 1 uchwały Rady Gminy Malczyce z dnia 25 listopada 2008 r. nr XXIX/135/08 w sprawie ustalenia górnych stawek opłat z tytułu usuwania komunalnych odpadów stałych i płynnych na terenie gminy Malczyce we fragmencie „przyjmując limit nieczystości stałych 1,5 m³ od jednej osoby w okresie rocznym”**
- II orzeka, iż zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu**
- III zasądza od Rady Gminy Malczyce na rzecz Wojewody Dolnośląskiego koszty postępowania w kwocie 240 złotych (dwustu czterdziestu złotych)**

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XXIX/135/08 z dnia 25 listopada 2008 r., podjętą w sprawie ustalenia górnych stawek opłat z tytułu usuwania komunalnych odpadów stałych i płynnych na terenie gminy Malczyce, Rada Gminy Malczyce – przywołując w podstawie prawnej art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.), w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.) – uchwaliła w § 1 maksymalne stawki świadczonych usług za wywóz nieczystości stałych i płynnych na wysypisko komunalne we wsi Rusko i do oczyszczalni ścieków w Malczycach: 1) wywóz nieczystości stałych – 64,84 zł/m³ plus obowiązujący VAT (przyjmując limit nieczystości stałych 1,5 m³ od jednej osoby w okresie rocznym), 2) wywóz nieczystości płynnych – 12,83 zł/m³ plus obowiązujący VAT; w § 2 wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Malczyce; w § 3 ustalono, że traci moc uchwała nr XVIII/83/07 Rady Gminy Malczyce z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie ustalenia górnych stawek opłat z tytułu usuwania komunalnych odpadów stałych i płynnych na terenie gminy Malczyce. Na koniec w § 4 zdecydowano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Na opisaną uchwałą skargę do sądu administracyjnego złożył Wojewoda Dolnośląski. Powołując się na art. 93 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2, art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zaskarżył § 1 pkt 1 uchwały we fragmencie „przyjmując limit nieczystości stałych 1,5 m³ od jednej osoby w okresie rocznym”. Organ zarzucił aktowi istotne naruszenie prawa, a to art. 6 ust. 2 z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.), za zasądzeniem na rzecz strony skarżącej kosztów zastępstwa procesowego według norm przypisanych.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że na sesji w dniu 25 listopada 2008 r., Rada Gminy Malczyce podjęła uchwałę w sprawie ustalenia górnych stawek opłat z tytułu usuwania komunalnych odpadów stałych i płynnych na terenie gminy Malczyce.

W toku badania legalności tej uchwały organ nadzoru stwierdził, że: § 1 pkt 1 aktu we fragmencie „przyjmując limit nieczystości stałych 1,5 m³ od jednej osoby w okresie rocznym” został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Stosownie do art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy upoważniona została do określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi świadczone przez uprawnione podmioty w zakresie odbierania odpadów komunalnych lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Dodatkowo w art. 6 ust 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca określił zamknięty katalog przesłanek warunkujących zróżnicowanie stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Są to: gęstość zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

W związku z tym § 1 pkt 1 uchwały we fragmencie „przyjmując limit nieczystości stałych 1,5 m³ od jednej osoby w okresie rocznym” został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Przepis ten stanowi wyraźne wykroczenie poza ramy przyznanego Radzie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach. Żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do ustalania limitu nieczystości stałych od jednej osoby w okresie rocznym.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego podejmowane są na podstawie wyraźnych upoważnień ustawowych. Podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna uznała skargę za zasadną w całości i wniosła o nieobciążanie Gminy kosztami sądowymi i zastępstwa procesowego.

W motywach wskazano, że bezspornie Rada Gminy w Malczycach podjęła sporną uchwałę. Uchwały o takiej samej treści Rada Gminy w Malczycach podejmowała także w latach poprzednich i mimo identycznego zapisu nie były one dotychczas kwestionowane przez Organ Nadzoru. Rada Gminy w Malczycach po wzięciu informacji o konieczności zmiany treści uchwały podjęła działania mające na celu zmianę treści uchwały. Nowy projekt uchwały wprowadzono pod obrady na sesję w dniach: 30 grudnia 2008 r. i 27 stycznia 2009 r., jednakże w głosowaniu nie uzyskały wymaganej liczby głosów „za” i uchwała nie została podjęta.

Rada Gminy w Malczycach nie kwestionuje słuszności skargi Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego i jednocześnie podnosi to, użyła dostępnych jej środków prawnych do zmiany uchwały nr XXIX/135/08 bezskutecznie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Na wstępie należy podkreślić, że Wojewódzki Sąd Administracyjny, działając w granicach kompetencji wynikających z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej „u.p.p.s.a.”), obowiązany jest skontrolować, czy zaskarżona uchwała odpowiada prawu, czy też to prawo narusza, i w zależności od tej oceny orzec w sposób przewidziany w art. 147 § 1 lub art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Biorąc pod uwagę wskazane kryteria, Sąd uznał, że skarga jest uzasadniona.

Stosownie do treści art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Ustanowiona w tym przepisie przez ustawodawcę konstytucyjnego zasada stanowi jedną z fundamentalnych reguł działania administracji w demokratycznym państwie. Zwana jest zasadą praworządności, czyli działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa. Reguła ta została powtórzona i stanowi także jedną z „zasad ogólnych” postępowania administracyjnego, ujętych w art. 6 rozdziału 2 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Przytoczony kanon oznacza, że granice działań władzy publicznej są wyznaczone przez prawo. W konsekwencji to norma prawa w sposób nieprzekraczalny określa ramy działań organów administracji publicznej, w tym przypadku Rady Gminy Malczyce.

Dodatkowo należy zauważyć, że kontrolowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego i odnosi się do niego kolejna reguła konstytucyjna, wskazana w art. 94 Ustawy zasadniczej, w myśl którego 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. Oznacza to tyle, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa, a zatem zakres i treść prawa miejscowego warunkują ustawy. Stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, akty prawa miejscowego zalicza się do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie działania organów, które je ustanowiły.

Materialnoprawną podstawę dla działań rady gminy w niniejszej sprawie daje ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która w art. 3 ust. 1 stanowi, że utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Z kolei

kontrolowana uchwała została wydana w wykonaniu upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 6 ust. 2 tejże ustawy.

Stosownie do powołanego przepisu, Rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1 (czyli odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i opróżnianie zbiorników bezodpływowych, a także transport nieczystości ciekłych).

Kształtując dodatkowe zasady określania tych stawek, ustawodawca w art. 6 ust. 4 obliuguje organy stanowiące gmin do stosowania niższych stawek tych opłat, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny; natomiast w ust. 4a upoważnia radę gminy do stosowania zróżnicowanych stawek opłat (uchwalanych w myśl ust. 2) w zależności od **gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych**. Jak zatem wynika wprost z treści przywołanego przepisu, ustawodawca wskazał na dwie (i tylko dwie) przesłanki, które uprawniają do zróżnicowania stawek opłat, nie dając szerszej delegacji dla kompetentnych organów gminy.

Przenosząc dotychczasowe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy należy podnieść, że – wbrew upoważnieniu ustawowemu – prawodawca gminny wprowadził w kontrolowanej uchwale dodatkowe, różnicujące stawki kryterium w postaci limitu nieczystości stałych $1,5 \text{ m}^3$ od jednej osoby w okresie rocznym. Takiego kryterium, jak wcześniej powiedziano, ustawodawca nie przewidział, nie upoważnił również rad gmin do wprowadzenia innych niż normatywne, dalszych kryteriów, różnicujących maksymalne stawki świadczonych usług za wywóz nieczystości stałych i płynnych.

W konsekwencji Rada Gminy w Malczycach (w zakresie zaskarżonym) naruszyła zasadę praworządności, stanowiącą jedną z fundamentalnych reguł działania administracji w demokratycznym państwie, dlatego zakwestionowana uchwała, o ile wprowadza „limit nieczystości stałych $1,5 \text{ m}^3$ od jednej osoby w okresie rocznym”, musi zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Reasumując, orzeczenie zawarte w punkcie I wyroku znajduje swoje uzasadnienie w art. 147 § 1 ppsa. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 ppsa. Stosownie zaś do dyspozycji art. 152 ppsa, postanowiono o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały do dnia prawomocności wyroku.