



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 czerwca 2012 r.

Poz. 1958

WYROK NR SYGN.AKT II SA/WR 646/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia NSA

– Olga Białek (spr.)
– Anna Siedlecka
– Zygmunt Wiśniewski

Protokolant asystent sędziego

– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 lutego 2012 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Jaworze
na uchwałę Rady Miejskiej w Jaworze
z dnia 27 czerwca 2007 r. nr X/57/07

w przedmiocie ustalenia górnych stawek opłat brutto za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu Gminy Jawor

- I. stwierdza nieważność § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały;**
II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 27 czerwca 2007 r. nr X/57/07 Rada Miejska w Jaworze, na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i 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 z późn. zm.) ustaliła górne stawki opłat brutto ponoszonych przez właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Jawor za usługi w zakresie: 1/ odbierania odpadów komunalnych w wysokości 110,00 zł/m³; 2/ opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w wysokości 30 zł/m³.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Prokurator Rejonowy w Jaworze zarzucając jej rażące naruszenie przepisu art. 6 ust. 2 w związku z ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegające na jego niezastosowaniu i pominięciu w uchwale określenia niższych stawek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, podczas gdy Rada Miejska w Jaworze została zobligowana ww. przepisem do stanowienia prawa w tym zakresie.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że pomimo, że kwestionowana uchwała podjęta została na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, brak w niej postanowień co do obniżonej stawki górnej opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi o których mowa w ust. 1. Przepis

art. 6 ust. 4 nakłada bowiem na radę obowiązek określenia niższej stawki opłat w przypadku, gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Tym samym – w ocenie Prokuratora – przedmiotowy akt nie wypełnia w całości delegacji ustawowej w zakresie przyznanej radzie kompetencji stanowienia prawa miejscowego. Brak unormowania w tej kwestii powoduje, że uchwała ta jest ułomna i narusza w sposób kwalifikowany przepis art. 6 ust. 4 ww. ustawy. Dla potwierdzenia powyższego stanowiska zacytowano obszernie fragmenty wyroku WSA w Opolu z dnia 4 października 2007 r., II SA/Op 343/07, LEX nr 341351, oraz wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 11 grudnia 2008 r., II SA/Wr 337/08, jak też wyroku NSA o sygn. akt II OSK 1955/08.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna w piśmie procesowym z dnia 8 września 2011 r. – po analizie zarzutów skargi w świetle aktualnego orzecznictwa – stwierdziła, że skarga zasługuje na uwzględnienie. Organ wykonawczy gminy oświadczył również, że na najbliższą sesję zostanie przedstawiony projekt uchwały zmieniającej zaskarżoną uchwałę poprzez określenie niższej stawki opłaty za odpady zbierane selektywnie, co pozwoli Prokuratorowi na jej cofnięcie a w konsekwencji na umorzenie postępowania sądowniczo-administracyjnego.

Uzasadniając powyższe stanowisko strona przeciwna zauważyła, że do chwili obecnej na terenie Gminy Jawor właściciele nieruchomości są obligowani do zbierania odpadów w sposób selektywny lecz nie istnieje system zbiórki selektywnej bezpośrednio od właścicieli, gdyż żaden z przedsiębiorców zajmujących się przedmiotowymi usługami, takiej usługi nie świadczy. Dlatego Gmina zorganizowała system selektywnego odbierania odpadów komunalnych poprzez usytuowanie w wielu miejscach pojemników na papier, szkło i plastik. Mieszkańcy selekcjonując te odpady we własnych gospodarstwach mogą je wrzucać do tych pojemników, nie ponosząc z tego tytułu żadnej odpłatności, a nadto w wyniku takiego działania ilość odpadów z gospodarstwa domowego jest wówczas mniejsza, co również wpływa na zmniejszenie opłat z tytułu odbierania odpadów niesegregowalnych. Zdaniem strony uwzględnienie skargi wywoła ten skutek, że de facto mieszkańcy będą płacić więcej, o ile odpady będą odbierane przez przedsiębiorców w sposób selektywny, bądź też przepis będzie martwy ze względu na fakt, że przedsiębiorcy nie będą odbierać odpadów z gospodarstw domowych w sposób selektywny. Niezależnie od powyższych wywodów uznano jednak zasadność skargi.

W piśmie przygotowawczym z dnia 30 września 2011 r. Burmistrz Miasta Jawora przekazał do Sądu uchwałę Rady Miejskiej w Jaworze nr XVII/73/11 z dnia 28 września 2011 r. uwzględniającą skargę Prokuratora Rejonowego w Jaworze oraz uchwałę nr XVII/74/11 z dnia 28 września 2011 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia górnych stawek opłat brutto za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu Gminy Jawor, wraz z wnioskiem o umorzenie postępowania sądowego.

Z kolei w piśmie z dnia 13 października 2011 r. Prokurator Rejonowy w Jaworze wniósł o zawieszenie postępowania sądowego do czasu opublikowania przez Wojewodę Dolnośląskiego uchwały zmieniającej z dnia 28 września 2011 r. Zdaniem Prokuratora, przed podjęciem przez organ nadzoru czynności publikacyjnych uwzględnienie wniosku o umorzenie postępowania sądowego jest nieuzasadnione.

W odpowiedzi na powyższe wystąpienie strona przeciwna w piśmie z dnia 28 października 2011 r. stwierdziła, że wobec faktu opublikowania uchwały zmieniającej w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego nr 211/2011 zawieszenia postępowania nie jest celowe dlatego podtrzymuje wniosek o umorzenie postępowania.

Na rozprawie w dniu 21 lutego 2012 r. Sąd oddalił wniosek Prokuratora Rejonowego w Jaworze o zawieszenie postępowania sądowego. Podczas rozprawy pełnomocnik strony przeciwnej zmodyfikował dotychczasowe stanowisko wnosząc o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 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 oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) – zwanej dalej u.p.p.s.a. – zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych – a więc jako akt prawa miejscowego objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 u.p.p.s.a.

Kontrolując legalność zaskarżonej uchwały Sąd ocenia jej zgodność z prawem na podstawie przepisów obowiązujących w dacie podejmowania tej uchwały. W świetle art. 147 § 1 u.p.p.s.a. uwzględnienie skargi prowadzi do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości lub w części albo do stwierdzenia, że wydana ona została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przywołane uregulowanie pozostaje w związku z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). W myśl ust. 1 zdanie 1 tego przepisu, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W judykaturze i doktrynie jednolicie obecnie przyjmuje się, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zlicza się, między innymi, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także naruszenie przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1–2, s. 101–102).

Jedną z fundamentalnych reguł działania administracji w demokratycznym państwie prawa jest zawarta w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasada praworządności – czyli zasada działania organów administracji w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta obejmuje również działanie organów uchwałodawczych gmin w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. W tym względzie organy te związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Również akty prawa miejscowego jako akty podustawowe, stanowione są na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych (art. 94 Konstytucji RP). Nie mogą więc wykroczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych, ani też pomijać części uregulowanej ustawowym upoważnieniem. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w związku z art. 94, wymaga, aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” powszechnie obowiązujących przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązku, natomiast nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 2385/10, CBOS nsa.gov.pl).

Poddana obecnie kontroli sądowej uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego, powinna przede wszystkim być zgodna z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.). Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że wskazany akt należy do dziedziny prawa ochrony środowiska, którą tworzą liczne przepisy ustaw, aktów wykonawczych i umów międzynarodowych. Pozostaje ona bowiem w związku z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach oraz ustawą z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców (por. W. Radecki, Utrzymanie czystości (...), Dom Wyd. ABC, 2005, s. 32 i następne). W konsekwencji stosowanie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wymaga uwzględniania postanowień ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (por. wyroki z dnia 4 października 2007 r. II SA/Op 343/07, z dnia 2 czerwca 2011 II SA/Wr 108/11).

Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały zawiera art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu i czystości porządku w gminach. Zobowiązuje on radę gminy do określenia w drodze uchwały górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych. Kształtując dodatkowe zasady określania tych stawek, w art. 6 ust. 4 zobowiązano organy stanowiące gmin do stosowania niższych stawek tych opłat, jeżeli odpady komunalne zbierane są i odbierane w sposób selektywny. Natomiast w ust. 4a ustawodawca upoważnił 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.

Treść przywołanego wyżej przepisu art. 6 ust. 4 nie pozostawia wątpliwości co do tego, że rada gminy zobligowana jest do ustalenia niższych stawek opłat za zbieranie odpadów w sposób selektywny. Z literalnego brzmienia przepisu wynika, że ustawodawca obowiązek ten uzależnił od faktu, że odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Wykładni tego przepisu nie można jednak odrywać od celu w jakim został on wprowadzany a który sprowadza się do uprzywilejowania takiej właśnie formy zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Nie można pomijać, że celem omawianej regulacji było premiowanie osób dokonujących selektywnej zbiórki odpadów poprzez zastosowanie wobec nich niższej stawki opłat za wywóz odpadów komunal-

nych. Górne stawki opłat za odpady zbierane i odbierane w sposób selektywny, mają być zatem ustalone w wysokości niższej niż stawki górne stawki opłat za odpady zbierane w inny sposób niż selektywny.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała – pomimo obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 4 ww. ustawy – nie ustala preferencyjnych stawek opłat o których mowa w tym przepisie. Tymczasem, jak już to sygnalizowano, kompetencja prawodawcza zawarta w przywołanej normie nie ma charakteru fakultatywnego, oznaczającego dowolność w ustalaniu tej stawki, lecz jest zobowiązaniem nałożonym na gminę. Delegacja ustawowa wynikająca z art. 6 ust. 4 została wykonana wówczas, gdy rada określił w uchwale górne stawki opłat za wszystkie usługi o których mowa w ust. 1 ale z rozróżnieniem na preferencyjne (niższe) stawki opłat i niepreferencyjne (maksymalne). W przypadku pominięcia w uchwale rodzaju stawki, nie można uznać, że delegacja ustawowa została wykonana. Niewywiązanie się z tego zobowiązania świadczy natomiast o istotnym naruszeniu prawa.

W tym kontekście nie zasługują na uwzględnienie argumenty strony przeciwnej mające na celu wykazanie, że brak w uchwale stawek preferencyjnych spowodowany był tym, że mieszkańcy we własnych gospodarstwach domowych nie zbierają odpadów w sposób selektywny a korzystają z systemu stworzonego przez gminę. Istotne bowiem jest, że w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, przepis art. 10 ust. 1 ustawy o odpadach stanowił, że odpady powinny być zbierane w sposób selektywny a podmiot prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych jest zobowiązany do selektywnego odbierania odpadów oraz ograniczania ilości odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do składowania. Dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością ustalenia w kontrolowanej uchwale przedmiotowej stawki opłat jest określony w art. 8 ust. 2 b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obowiązek selektywnego zabierania odpadów komunalnych przez przedsiębiorcę ubiegającego się o zezwolenie na zbieranie odpadów komunalnych. Skład orzekający podziela pogląd zaprezentowany w wyroku z dnia 4 października 2007 r. II SA/Op 343/07, że dla wykonania obowiązku określonego w art. 6 ust. 4 ww. ustawy nie ma znaczenia stan faktyczny, gdyż ustalenie niższej stawki opłat nie stanowi „rejestracji stanu faktycznego” i nie może być traktowane jako „tworzenie zbędnej fikcji prawnej”. Wypełnienie delegacji ustawowej ma realizować prawo właścicieli nieruchomości do uiszczania niższych stawek opłat za selektywne zbieranie odpadów. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że uchwała w sprawie górnych stawek opłat wyznacza sposób określenia w umowie zawieranej przez właściciela nieruchomości z konkretnym podmiotem zajmującym się odbiorem odpadów, opłat ponoszonych za wykonanie tej usługi jako, że przyjęte do rozliczeń tych opłat stawki umowne, nie mogą być wyższe od stawek określonych w uchwale, ale mogą być od nich niższe.

W tych okolicznościach skoro postanowienia zaskarżonej uchwały zawarte w § 1 pkt 1 nie normowały w sposób wyczerpujący wszystkich kwestii wynikających z delegacji ustawowej, konieczne było wyeliminowanie z obrotu prawnego tej części uchwały jako istotnie naruszającej prawo. Sąd nie wyeliminował natomiast z obrotu prawnego pkt 2 ww. uchwały, gdyż przepis art. 6 ust. 4 odnosi się jedynie do stawek za selektywne zbieranie odpadów komunalnych.

Należy również wyjaśnić, że stwierdzeniu nieważności uchwały w części wskazanej w pkt I sentencji wyroku nie stało na przeszkodzie to, że uchwała ta została zmieniona. Zdaniem Sądu fakt zmiany uchwały rady miejskiej inną uchwałą nie stanowi przeszkody do dokonania oceny prawnej uchwały w brzmieniu przed jej zmianą. Należy bowiem mieć na uwadze, że zaskarżona uchwała w jej „pierwotnym” brzmieniu (przed zmianą) wywołała określone skutki prawne. W tym względzie istotne jest, że skutki prawne zmiany lub uchylania aktu prawa miejscowego i skutki prawne stwierdzenia jego nieważności są odmienne. Zmiana uchwały przez organ stanowiący gminy oznacza wyeliminowanie tej uchwały ze skutkiem od daty jej zmiany (ex nunc) a stwierdzenie jej nieważności wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc). W tym ostatnim przypadku uchwałę należy potraktować jakby nigdy nie została podjęta.

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności faktycznych i prawnych, mając na uwadze stwierdzone wcześniej istotne naruszenie przepisów prawa, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznając zasadność skargi, zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie zawarte w pkt II znajduje swoje uzasadnienie w art. 152 ww. aktu.