



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 czerwca 2012 r.

Poz. 2131

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 868/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 marca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Sędziowie

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak
Sędzia WSA Olga Białek – spr.
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Protokolant
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 marca 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Szczytnej
z dnia 27 stycznia 2011 r. nr IV/16/11
w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Szczytna

asystent sędziego Malwina Jaworska

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru zaskarżył uchwałę Rady Miejskiej w Szczytnej, nr IV/16/11 z dnia 27 stycznia 2011 r. zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Szczytna.

Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności przywołanej wyżej uchwały w całości zarzucając, że podjęta została z istotnym naruszeniem art. 4 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.).

W uzasadnieniu skargi, wskazując na przepisy art. 7 i art. 94 Konstytucji RP Wojewoda podkreślił, że zgodnie z zasadą działania w granicach i na podstawie prawa, organy administracji publicznej podejmują akty prawa miejscowego w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

W art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy upoważniona została do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W ust. 2 ustawodawca doprecyzował wymagania, które mogą być wprowadzone uchwałą zawierającą tenże regulamin, przy czym wyliczenie to ma charakter wyczerpujący. Oznacza to, że w uchwale rady gminy nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ww. ustawy.

Odnosząc te ogólne uwagi do kwestionowanej uchwały organ nadzoru podał, że w § 1 ust. 1 Rada Miejska w Szczytnej dokonując zmian uchwały nr VI/43/07 z dnia 29 marca 2007 r. nadała § 11 pkt 1 tej uchwały następujące brzmienie: „Minimalna pojemność urządzeń (za wyjątkiem worków) przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych niesegregowanych na terenie nieruchomości na których nie jest prowadzona działalność gospodarcza, musi umożliwiać zgromadzenie w ciągu tygodnia odpadów o objętości 32 litrów na jednego mieszkańca” Natomiast w § 1 ust. 2 uchwały Rada nadała § 12 uchwały nr VI/43/07 z dnia 29 marca 2007 r. następujące brzmienie: „Ustala się średnie ilości jako jednolity normatyw odpadów komunalnych wytworzonych przez właścicieli nieruchomości w gospodarstwach domowych i innych źródłach w ciągu roku: 1/ dla nieruchomości położonych na terenie miasta z wyjątkiem zabudowy zagrodowej oraz nieruchomości położonych na terenie wsi, która zabudowana jest budynkiem wielorodzinnym (trzyrodzinnym i więcej): dla lokali mieszkalnych – 1,4 m³/osobę; dla lokali biurowych – 1,2 m³/pracownika; dla szkół, przedszkoli, żłobków – 0,2 m³/osobę; dla ośrodków wypoczynkowych, pensjonatów, hoteli – 0,8 m³/łóżko wykorzystane w roku poprzednim; dla sklepów spożywczych, wielobranżowych, przemysłowych – 0,1 m³/m² pow. handlowej nie więcej niż 15 m³; dla lokali gastronomicznych (restauracje, bary, kawiarnie) – 0,2 m³/m² pow. użytkowej; dla lokali usługowych – 0,1 m³/m² pow. użytkowej, nie więcej niż – 8 m³; dla kiosków – 0,2 m³/m² pow. użytkowej; dla zakładów rzemieślniczych, produkcyjnych, usługowych – 0,7 m³/pracownika; inne – jak wyżej dla zbliżonej branży; 2/ Dla nieruchomości zabudowanej zabudową zagrodową na terenie całej gminy oraz dla nieruchomości zabudowanej zabudową jednorodziną (do dwóch lokali mieszkalnych) położoną na terenie wsi: dla lokali mieszkalnych 0,8 m³/osobę”.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie została upoważniona do zawarcia w regulaminie takich treści. Norma kompetencyjna wynikająca z art. 4 ust. 2 upoważnia organ stanowiący gminy jedynie do określenia rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz warunków rozmieszczania i utrzymania tych urządzeń. Przy określeniu tych kwestii rada jest obowiązana uwzględnić a nie ustalić, średnią ilość odpadów komunalnych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczbę osób korzystających z tych urządzeń. Przywołując orzecznictwo, organ nadzoru wskazał, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy nie może stanowić upoważnienia zarówno do określenia przez radę gminy normatywu odpadów, jak i do regulowania kwestii związanych ze sposobem ustalenia ilości odpadów produkowanych na terenie nieruchomości, czy też dotyczących stawek opłat za świadczone usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe. Ww. przepis obliuguje więc radę gminy, między innymi, do ustalenia minimalnej pojemności zbiorników na odpady komunalne przy uwzględnieniu dwóch wartości: średniej ilości odpadów komunalnych oraz liczby osób korzystających z tych urządzeń. Oprócz ustalenia norm określających minimalny rozmiar urządzenia przypadającego na konkretną liczbę osób w gospodarstwie domowym, rada gminy powinna także ustalić współczynnik ilości odpadów przypadających na jednego mieszkańca (WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 15 czerwca 2010 r. II SA/Gd 211/10). Odnośnie wymagań prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych, odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych i odpadów z remontów (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) – zdaniem Wojewody – w uchwale w sposób nieuprawniony ustalono normatyw odpadów komunalnych, wytwarzanych przez właścicieli nieruchomości w gospodarstwach domowych i w innych źródłach. W konkluzji tej części wywodów, podkreślono, że omawiane zapisy uchwały są niezgodne z upoważnieniem ustawowym i stanowią istotne naruszenie prawa.

Nadto wskazano, że zawarte w § 11 pkt 1 uchwały sformułowanie „odpadów komunalnych niesegregowanych na terenie nieruchomości na których nie prowadzona jest działalność gospodarcza” różnicuje w nieuzasadniony sposób, modyfikując tym samym ustawową normę prawną, rodzaj odpadów komunalnych. Według art. 4 ust. 2 pkt 2, rada uprawniona jest do określenia jedynie rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych. Przepis ustawy nie konstytuuje zatem stanu, który dzieli odpady komunalne na segregowane i niesegregowane, a także na te, które znajdują się na terenie nieruchomości gdzie prowadzona jest działalność gospodarcza lub taka działalność nie jest wykonywana. Dlatego brak jest umocowania dla rady gminy do podejmowania takich zapisów w uchwale. Nadto pojęcie odpadów zostało szczegółowo określone w ustawie (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości w związku z ustawą o odpadach). Wojewoda odwołując się do orzecznictwa podkreślił, że powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych jest wysoce dezinformujące i stanowi istotne naruszenie prawa.

Reasumując, organ nadzoru stwierdził, że obowiązki które nałożono kwestionowanymi przepisami, wykraczają poza materię określoną w art. 4 ust. 2 pkt 1–8 i rada nie miała uprawnienia do ich wprowadzenia.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna uznała ją za zasadną w całości. Poinformowano jednocześnie, że dokonane zostaną zmiany uchwały w części zakwestionowanej przez organ nadzoru. Zgodnie z powyższą

informacją przy piśmie przygotowawczym z dnia 5 marca 2012 r. pełnomocnik strony przeciwnej przekazał uchwałę nr XV/88/12 z dnia 23 lutego 2012 r. którą dokonano zmian w zaskarżonej uchwale.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Według art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość, między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod kątem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje w szczególności orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 1 ustawy 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.), a także aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 powołanej ustawy).

W art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm. – dalej zwanej u.s.g.) przyznano organowi nadzoru prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego, jeżeli w ciągu 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzysta ze środków nadzoru określonych w art. 91 tej ustawy, tj. nie stwierdzi nieważności uchwały we własnym zakresie.

Zgodnie z art. 147 u.p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę rady gminy, orzeka o nieważności tej uchwały albo stwierdza, że wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, przy czym sankcją nieważności skutkuje naruszenie prawa o charakterze istotnym. W przywołanej ustawie nie określono jednak rodzaju naruszenia prawa, które należy zakwalifikować jako istotne. W literaturze wskazuje się, że podstawą uchylenia aktu stanowiącego gminy, powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny lub proceduralnoprawny charakter, w judykaturze natomiast za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu), przyjęto między innymi, naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, naruszenie podstawy prawnej ich podjęcia, naruszenie przepisów ustrojowego i materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów dotyczących procedury podejmowania tych aktów. W rezultacie przyjmuje się, że akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest prawidłowy, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawami.

W niniejszej sprawie kontroli Sądu przy zastosowaniu ww. kryteriów poddano uchwałę Rady Miejskiej w Szczytnej z dnia 27 stycznia 2011 r. nr IV/16/1 podjętą na podstawie art. 4 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. – zwanej w dalszej części uzasadnienia ustawą o utrzymaniu czystości) zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Szczytna z dnia 29 marca 2007 r. nr VI/43/07.

Nie budzi wątpliwości, że poddana kontroli uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który wydany został na podstawie ustawowej kompetencji rady gminy do stanowienia w takiej właśnie formie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, wynikającej wprost z art. 4 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy z dnia 13 września 1996 r. 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 wykroczyć 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).

Również regulamin uchwalany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach musi formułować jedynie takie postanowienia, które mieszczą się w granicach delegacji ustawowej i nie mogą wykraczać poza treść art. 4 ust. 2 tego aktu. Już tylko literalne brzmienie ww. przepisu wskazuje, że ustawodawca w sposób wyczerpujący wyliczył w nim kwestie, które winne być unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Określony w sposób normatywny katalog spraw przekazanych do uregulowania gminie, ma charakter zamknięty i musi być traktowany ściśle – co wynika z obowiązującego w prawie administracyjnym zakazu domniemania kompetencji i zakazu dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Tym samym, w niniejszej sprawie przyjąć należy, że zakres kompetencji Rady Miejskiej w Szczytnej ściśle wyznacza treść art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości.

Przenosząc powyższe ogólne uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy należy zgodzić się z Wojewodą, że przepisy uchwały zmieniającej z dnia 27 stycznia 2011 r. naruszają prawo w sposób istotny głównie z tego względu, że podjęte zostały z przekroczeniem kompetencji przyznanych radzie gminy w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Rada Miejska w Szczytnej dokonując kwestionowaną uchwałą zmian w § 11 ust. 1 i § 12 uchwały z dnia 29 marca 2007 r. zachowała w istocie dotychczasowe brzmienie tych przepisów ograniczając się tylko do zmiany ustalonych w nich wielkości normatywów produkcji odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych zakładach produkcyjnych i innych. Z tego też względu aktualne stają się uwagi odnoszące się do brzmienia § 11 ust. 1 i § 12 zawartego w uchwale z dnia 29 marca 2007 r., które poddane zostały kontroli sądowej w sprawie o sygn. II SA/Wr 867/11.

W tym względzie Sąd zgodził się argumentacją Wojewody, że delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera kompetencji dla rady gminy do określenia obowiązków o jakich mowa w § 1 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej uchwały. Nadając nowe brzmienie przepisom § 11 ust. 1 i § 12 uchwały z 29 marca 2007 r. postanowiono, że minimalna pojemność urządzeń (za wyjątkiem worków) przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych niesegregowalnych na terenie nieruchomości na której nie jest prowadzona działalność gospodarcza, musi umożliwiać zgromadzenie w ciągu tygodnia odpadów o objętości 32 l na jednego mieszkańca (§ 11 ust.1) oraz ustalono nowe (wyższe) normy produkcji odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych, zakładach produkcyjnych, usługowych i innych (§ 12).

Według przywołanego wyżej przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy regulamin (uchwała) określa jedynie rodzaj i minimalną pojemność urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczenia tych urządzeń oraz utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach i liczby osób korzystających z tych urządzeń. Z przedstawionej normy kompetencyjnej i nie wynika więc uprawnienie dla określenia objętości odpadów komunalnych dla poszczególnych podmiotów, tak jak uczyniono to w zaskarżonej uchwale. Tym samym minimalna ilość odpadów wytwarzanych w ciągu tygodnia na jednego mieszkańca i średnia ilość odpadów wytwarzanych w ciągu roku przez właścicieli nieruchomości, ustalona w § 12 i § 11 ust. 1 uchwały jako wielkość normatywna, przekracza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Jak trafnie podnosi organ nadzoru przy określeniu kwestii wskazanych w ww. przepisie, rada obowiązana jest uwzględnić a nie ustalić, średnią ilość odpadów komunalnych w gospodarstwach domowych lub w innych źródłach oraz liczbę osób korzystających z tych urządzeń. Przepis ten nie może więc stanowić upoważnienia zarówno do określenia przez radę gminy normatywu odpadów jak i regulowania kwestii związanych ze sposobem ustalania ilości odpadów produkowanych na terenie nieruchomości (tak w wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r. II SA/Wr 585/06). Kwestia wielkości odpadów pochodzących od jednego mieszkańca ma znaczenie dla określania wielkości pojemnika, nie może być natomiast przedmiotem odrębnego ustalania w regulaminie.

W tym stanie rzeczy, skoro przepisy wprowadzone zaskarżoną uchwałą zmieniającą w istotny sposób naruszają prawo, gdyż zawierają postanowienia przekraczające upoważnienie ustawowe do stanowienia aktu prawa miejscowego, Sąd uznał zasadność wniesionej skargi i na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.