



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 stycznia 2014 r.

Poz. 367

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 477/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 października 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA

– Anna Siedlecka
– Olga Białek (spr.)
– Mieczysław Górkiewicz

Protokolant asystent sędziego

– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 października 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Świdnicy

z dnia 20 sierpnia 2012 r. nr XIX/229/12

w przedmiocie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku;**
- III. zasądza od Gminy Miejskiej Świdnica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 sierpnia 2012 r. Rada Miejska w Świdnicy podjęła uchwałę nr XIX/229/12 o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy.

Jako podstawę prawną przedmiotowego aktu wskazano 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 z późn. zm.) oraz art. 6 c ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391). W § 1 uchwały Rada Miejska w Świdnicy postanowiła o odbieraniu, począwszy od 1 lipca 2013 r., odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, położonych wzdłuż ulic wymienionych w załączniku nr 1. W § 2 wskazano, że mapa Gminy Miasta Świdnica z oznaczeniem obszaru, z którego odbierane będą odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, stanowi załącznik nr 2 do uchwały. Zgodnie z § 4, uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Na powyższą uchwałę skargę wniósł Wojewoda Dolnośląski, zarzucając podjęcie jej z istotnym naruszeniem art. 6c ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 32 Konstytucji RP.

Zarzucając powyższe organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadniając postawione zarzuty, organ nadzoru wskazał, że zgodnie z art. 6c przywołanej ustawy, 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. Rada Miejska w Świdnicy skorzystała z tego uprawnienia w opisany wyżej sposób.

Organ nadzoru wyjaśnił również, że uchwałą z dnia 20 sierpnia 2012 r. w sprawie podziału Gminy Miasto Świdnica na sektory odbierania odpadów komunalnych, Rada utworzyła 3 sektory. Granice wskazane w załączniku nr 1 do zaskarżonej uchwały, obejmują sektor 1 (centrum miasta Świdnica, obręb Śródmieście). Tym samym regulacja przyjęta w kwestionowanym akcie oznacza, że Gmina Miasto Świdnica będzie odbierać odpady komunalne z nieruchomości niezamieszkałych tylko z części terytorium miasta.

W ocenie Wojewody przepis art. 6 c ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nie upoważnia rady gminy – tak jak postanowiono w zaskarżonej uchwale – do wprowadzeniu regulacji o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, tylko z wybranej części obszaru gminy. Takie działanie powoduje zróżnicowanie sytuacji podobnych podmiotów, tj. właścicieli nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy a na których wywarzane są odpady komunalne. Część z tych podmiotów będzie bowiem musiała zawrzeć umowy o wywóz odpadów samodzielnie, a od części z nich, odpowiedzialność za wywóz odpadów przejmie gmina. Dokonane zróżnicowanie wynika wyłącznie z położenia nieruchomości na terenie gminy. W efekcie wejścia w życie zaskarżonych przepisów dwóch właścicieli nieruchomości o takim samym charakterze, takiej samej wielkości, wytwarzających taką samą ilość odpadów komunalnych i położonych obok siebie ale już w innych strefach, będzie miało inne prawa i obowiązki.

Organ nadzoru podkreślił, że zgodnie z konstytucyjną zasadą równości zawartą w art. 32 ust. 1 i ust. 2 ustawy zasadniczej, wszystkie podmioty charakteryzujące się tą samą cechą istotną, powinny być traktowane równo, tj. bez zróżnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących. Zasada równego traktowania dopuszcza nierówne traktowanie, pod warunkiem jednak, że nierówności te są usprawiedliwione i mają oparcie w okolicznościach, które je uzasadniają. Odstępstwo od zasady równości jest dopuszczalne, gdy zostały spełnione trzy warunki: wprowadzone zróżnicowanie zostanie racjonalnie uzasadnione i ma związek z celem i treścią przepisów w których zawarta jest kontrolowana norma; waga interesu któremu ma służyć zróżnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych; zróżnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych.

Zdaniem strony skarżącej, uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie zawiera dostatecznych przesłanek różnicowania praw i obowiązków właścicieli nieruchomości niezamieszkałych. Argument, że w Śródmieściu występują problemy z lokalizacją pojemników i kontenerów na odpady, że istnieje duże nasycenie usług oraz duża liczba właścicieli nieruchomości obsługiwanych przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne świadczących usługi w różnym czasie i na różnym poziomie, jest według organu nadzoru niewystarczający. Nieracjonalne jest bowiem twierdzenie, że na ulicach bezpośrednio sąsiadujących ze Śródmieściem takich problemów nie ma.

Ponadto Wojewoda zauważył, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Gmina zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej w ustawie do tworzenia takich aktów. Cechą charakte-

rystyczną tego typu aktów jest natomiast wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm obowiązujących w sposób abstrakcyjny i generalny na terenie właściwości danego organu. Powszechne obowiązywanie, oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa. Akt prawa miejscowego ustala normę prawną mającą regulować pewną kategorię stosunków społecznych mogących powstać pomiędzy organem a każdą nieznaną z góry jednostką. W związku z powyższym, ewentualna możliwość różnicowania praw i obowiązków tych jednostek powinna zostać przewidziana przez samego ustawodawcę w przepisie upoważniającym do podjęcia aktu prawa miejscowego. Przywołany na wstępie przepis art. 6 c ustawy z dnia 3 września 1996 r., możliwości takich nie przewiduje.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie. W ocenie Gminy kwestionowane przepisy uchwały nie są sprzeczne z brzmieniem art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na mocy tego przepisu rada gminy uprawniona jest bowiem do postanowienia o odbiorze odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, a wymienione w załączniku do zaskarżonego aktu nieruchomości, mieszczą się na obszarze Gminy. Zdaniem strony przeciwnej, przepis art. 6c ust. 2 ww. ustawy jest niejednoznaczny. Wątpliwości dotyczące uchwały nie powinny być rozstrzygane wyłącznie na podstawie oceny skarżącego co do stopnia spełnienia kryterium równości wobec prawa, bez jednoczesnego uwzględnienia logiki i spójności ustawy. W ocenie autora odpowiedzi na skargę Wojewoda nie wziął bowiem pod uwagę następujących okoliczności:

- 1) ustawodawca, ze względu na przyznane gminom zadania, których celem ma być osiągnięcie mierzalnych efektów w postaci wskaźników stopnia zagospodarowania odpadów, pozostał im dużą swobodę w doborze metod osiągnięcia tego celu. Nie osiągnięcie żądanych rezultatów skutkuje sankcjami finansowymi płaconymi z budżetu. Konsekwencją takiej konstrukcji ustawy jest dopuszczalność różnicowania praw mieszkańców ze względu na podporządkowanie uzasadnionemu i racjonalnemu dążeniu gminy, do ochrony interesów całej społeczności przez zapewnienie ładu i czystości i uniknięcia konsekwencji w postaci kar pieniężnych o których mowa w art. 9 y ust. 2 ustawy. Na podstawie przepisów ustawy można wskazać wiele przykładów różnicowania sytuacji podobnych podmiotów, wynikających z uchwał przyjętych przez Gminę, które dotychczas nie budziły wątpliwości skarżącego;
- 2) przekonanie Wojewody, co do tego, że usytuowanie nieruchomości nie stanowi dostatecznego powodu różnicowania sytuacji podmiotów podobnych oraz, że przedstawiona w tym względzie argumentacja zaskarżonej uchwały jest nieracjonalna, nie zostało poparte znajomością lokalnych uwarunkowań oraz nie wynika z jakiegokolwiek analizy stanu faktycznego. Tymczasem teren z którego gmina zamierza przejąć odpady jest bardzo specyficzny, ewidentnie różniący się od innych obszarów miasta. W przypadku bardzo wielu nieruchomości ustawienie pojemników na odpady wytwarzane w lokalach mieszkalnych i użytkowych jest wręcz fizycznie niemożliwe lub generuje ogromną liczbę problemów. Zgoda na taki stan rzeczy, oznaczać będzie – zdaniem Gminy – prowokowanie mieszkańców do negatywnych reakcji wobec nowego systemu gospodarowania odpadami i utrudni osiągnięcie przewidzianych ustawą celów;
- 3) skarżący pomija istotny fakt, że ustrojowa zasada domniemania kompetencji samorządu do kształtowania prawa, ograniczona została tylko do przypadku nakładania na obywateli dodatkowych obowiązków. Kwestionowane zapisy w żaden sposób nie zwiększają obowiązków obywateli których dotyczą. Przeciwnie polepszają ich sytuację, gdyż gmina przejmuje od nich odpowiedzialność za odbiór i zagospodarowanie odpadów. Nie ulega pogorszeniu sytuacja właścicieli nieruchomości których uchwała nie dotyczy, gdyż swoje obowiązki w zakresie zagospodarowania odpadów powinni wypełniać w dotychczasowy sposób. Dlatego pomimo, że powstaje zróżnicowanie sytuacji podmiotów funkcjonujących w różnych strefach miasta, nie narusza to zasad tworzenia prawa miejscowego przez organy gminy.

Podczas rozprawy w dniu 24 października 2013 r. pełnomocnicy stron podtrzymali dotychczasowe stanowiska w sprawie.

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. z 2012 r., poz. 270, 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 odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy – a więc jako akt prawa miejscowego objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 u.p.p.s.a.

Kontrolując legalność zaskarżonej uchwały Sąd oceniał jej zgodność z prawem na podstawie przepisów obowiązujących w dacie jej podjęcia. 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 2013 r., poz. 594 ze zm.). W myśl ust. 1 zdanie 1 tego przepisu, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W judykaturze i doktrynie obecnie już jednolicie 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 wykraczać 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 2012 r., poz. 391 z późn. zm.).

Delegację ustawową dla jej podjęcia zawiera art. 6 c ust. 2 ww. ustawy, zgodnie z którym, 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. Przytoczony przepis, nie nakłada na radę gminy obowiązku w przedmiocie odbierania odpadów komunalnych z nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy lecz w wprowadza fakultatywność w zakresie objęcia takich nieruchomości systemem odbierania odpadów komunalnych. Literalne brzmienie przywołanego przepisu wskazuje jednoznacznie, że rada gminy może skorzystać z przyznanego jej uprawnienia albo nie. Z jego treści nie wynika natomiast aby rada mogła z przyznanego jej uprawnienia skorzystać w ograniczonym zakresie, dowolnie sobie ten zakres ustalając. Powyższe oznacza, że jeżeli organ stanowiący gminy zdecyduje się na realizację przytoczonej normy kompetencyjnej, to wówczas zobligowany jest do zrealizowania jej w całości. Taki sam system odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy powinien obowiązywać na terenie całej gminy. Należy zatem podzielić stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 25 września 2013 r. (sygn.akt II SA/Wr 569/13), w którym stwierdzono, że przepis art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia rady do różnicowania pozycji właścicieli nieruchomości z terenów niezamieszkałych. Ustawodawca tylko w przypadku właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy, zezwolił radzie gminy przy określeniu warunków opłat na zróżnicowanie stawek opłat, na wprowadzenie zwolnień przedmiotowych, na ustanowienie dopłat dla tych właścicieli nieruchomości

jeżeli spełniają ustalone przez radę kryteria, a także pozwolił na szczegółowe określenie zasad ustalania tych opłat (art. 6 k ust. 4 ww. ustawy).

W konsekwencji zgodzić się należy z organem nadzoru, co do tego, że regulacja zaskarżonej uchwały przez objęcie systemem odbioru odpadów komunalnych właścicieli nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy jedynie z wybranej części gminy (zindywidualizowanej w załączniku nr 1) narusza art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z przywołanego przepisu nie można bowiem wywieść uprawnienia dla wyłączenia (nawet o charakterze grupowym) z systemu odbioru odpadów komunalnych który powinien obowiązywać na terenie całej gminy, części właścicieli nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy.

Należy nadto zauważyć, że akt prawa miejscowego powinien zawierać normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, które powinny być skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów. W niniejszej sprawie zaskarżony akt skierowany został do pewnej kategorii mieszkańców gminy – tj. właścicieli nieruchomości położonych w przy ulicach wymienionych w załączniku nr 1. Istotne jednak jest, że nieruchomości te zostały zindywidualizowane przez określenie miejsca ich położenia, a w niektórych przypadkach wprost przez podanie nr porządkowego. Wskazać zatem należy, że generalny charakter normy wymaga zdefiniowania jej adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej okoliczności, Sąd stwierdził, że argumentacja przedstawiona w odpowiedzi na skargę, nie mogła wpłynąć na przyjęcie odmiennego stanowiska, skoro w niniejszej sprawie mamy do czynienia z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej zawartej w art. 6c ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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, a podstawę dla zasądzenia kosztów stanowił przepis art. 200 ww. ustawy.