

II SA/OI 362/12 - Wyrok

Data orzeczenia	2012-06-26
Data wpływu	2012-05-17
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
Sędziowie	Hanna Raszkowska /przewodniczący/ S. Beata Jezielska Tadeusz Lipiński /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6135 Odpady 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Czystość i porządek
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 40 ust. 1; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn. Dz.U. 2010 nr 17 poz 95; art. 4 ust. 1; Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - tekst jednolity. Dz.U. 2005 nr 236 poz 2008; art. 6 ust. 2; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Hanna Raszkowska Sędziowie Sędzia WSA Beata Jezielska Sędzia WSA Tadeusz Lipiński (spr.) Protokolant specjalista Karolina Hrymowicz po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 czerwca 2012 r. sprawy ze skargi Wojewody na uchwałę Rady Miejskiej z dnia "[...]", nr "[...]" w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych oddała skargę.

Uzasadnienie

Z przekazanych Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie akt sprawy wynika, że uchwałą Nr XIII - 136/2012 z dnia 1 marca 2012r. Rada Miejska

w Olsztynku zmieniła uchwałę w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Skargę na ww. uchwałę wywiódł Wojewoda Warmińsko-Mazurski, wnosząc

o stwierdzenie jej nieważności. Wojewoda wskazał, że ustawodawca doprecyzował

w Rozdziale 3a ustawy z dnia 1 lipca 2011r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 z późn. zm.), które spośród uchwał podejmowanych przez rady gminy w oparciu o przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę, są aktami prawa miejscowego. Przepisy zawarte w tym rozdziale nie dotyczą zaś uchwał w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych, w związku z czym według Wojewody, trzeba stwierdzić, iż ustawodawca uznał, że nie są one aktami prawa miejscowego. Natomiast z treści § 4 uchwały wynika, że Rada Miejska w Olsztynku przy jej podejmowaniu zastosowała przepisy właściwe dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące i jako taki akt potraktowała sporną

uchwałę, określając termin jej wejścia w życie w sposób przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Zaznaczył, że to, iż Rozdział 3a ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje w niektórych przypadkach, że uchwały Rady Gminy stanowią akt prawa miejscowego, nie może przesądzać o tym, że dana uchwała stanowi przepisy gminne. Według organu podstawa prawna do określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych nie znajduje się w dodanym Rozdziale 3a, a więc ustawodawca mógł nie dopatrzyć się konieczności zmiany treści art. 6 ust. 2 ustawy. W ocenie organu jedynie charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie do kwalifikacji danego aktu jako prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała zaś spełnia przesłanki pozwalające zakwalifikować ją jako akt prawa miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył co następuje:

Na mocy art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest jedynie pod względem legalności, czyli zgodności zaskarżonego aktu z prawem. Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U z 14 marca 2012r., poz. 1270 ze zm.) - zwanej dalej ustawą ppsa., zgodnie z którym Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że badaniu w postępowaniu sądowym podlega prawidłowość zastosowania przez organy administracji przepisów prawa

w odniesieniu do istniejącego stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów.

Z zasady legalności wynika konsekwencja, iż sądy administracyjne oceniają, czy wydany akt jest zgodny z prawem obowiązującym w dacie jego wydania (vide: wyrok NSA z dnia 14 stycznia 1999r., sygn. akt II SA 4731/97, niepublikowany).

W ocenie strony skarżącej ustawodawca doprecyzował w Rozdziale 3a ustawy

z dnia 1 lipca 2011r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 z późn. zm.), które spośród uchwał podejmowanych przez rady gminy w oparciu o przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę, są aktami prawa miejscowego. Przepisy zawarte w tym rozdziale nie dotyczą zaś uchwał w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych

i nieczystości ciekłych, tym samym spornej uchwały nie można było – tak jak to uczyniono, wprowadzić w życie jako aktu prawa miejscowego.

Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego, który stwierdził, że zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego. Przede wszystkim należy wskazać, że ustawodawca w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001r., Nr 142, poz. 1591 j.t.) wprowadził generalną klauzulę kompetencyjną zobowiązującą jednostki samorządu gminnego do stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnień ustawowych. Należy uznać, że z aktami prawa miejscowego mamy do czynienia wówczas, gdy spełniają dwa warunki łącznie: muszą być wydane przez organ, którego właściwość miejscowa rozciąga

się tylko na część terytorium państwa, i organ ten musi posiadać kompetencje do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących. W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że akty prawne stanowione na szczeblu lokalnym jako akty normatywne powszechnie obowiązujące nie mogą odnosić się do konkretnej, jednostkowej, niepowtarzalnej sytuacji. Muszą posiadać cechy ogólności

i abstrakcyjności. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych, okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechne obowiązywanie oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych i organizacji społecznych. W rezultacie cechą odróżniającą akt normatywny generalny od aktu indywidualnego jest to, iż akt administracyjny indywidualny reguluje prawne stosunki między organem, a daną jednostką (adresatem aktu) w indywidualnym przypadku, zaś akt normatywny generalny ustala normę prawną mającą regulować pewnej kategorii stosunek społeczny, mogący powstać między organem, a każdą nieznaną z góry jednostką. Wskazuje się jednocześnie, iż konkretny akt normodawczy nie musi być zaadresowany do wszystkich rodzajów adresatów, do wszystkich osób zamieszkających lub przebywających na określonym terytorium. Kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. (Bogdan Dolnicki, Komentarz do art. 40 ustawy o samorządzie gminnym).

Podstawę prawną do wydania zaskarżonej uchwały w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych stanowi art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2001r., Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.). Stosownie do tej regulacji prawnej rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1, zgodnie z którym - właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz 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 wykonywanych przez: gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 - przez okazanie takich umów

i dowodów uiszczania opłat za te usługi.

Bez wątpienia wskazana podstawa prawna stanowi upoważnienie do wydania uchwały będącej aktem prawa miejscowego. Jest to legitymacja prawna do wydania aktu prawnego zawierającego normy generalnie obowiązujące, skierowane do abstrakcyjnie określonego adresata. Taki adresat nie jest więc określony indywidualnie, tylko oznaczony w sposób skategoryzowany. Zgodnie z tym upoważnieniem według spornej uchwały grupę tą stanowią właściciele nieruchomości ponoszących opłaty za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Bez wątpienia zatem zaskarżona uchwała stanowi akt normatywny generalny ustalający normy prawne mające regulować pewnej kategorii stosunek społeczny, powstający między organem, nieznaną z góry jednostką, przynależną do pewnej kategorii określonej ze względu na cechy – w tym przypadku to właściciele nieruchomości ponoszący opłaty za pewne usługi. Tak więc uchwały organów jednostek

samorządu terytorialnego

w przedmiocie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów podlegają ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010r., Nr 17, poz. 95) akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane

w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Przedmiotowa uchwała zatem została w sposób prawidłowy i zgodny z prawem wprowadzona do obrotu prawnego.

Ponadto wyjaśnić należy skarżącemu, że błędne jest jego przeświadczenie jakoby Rozdział 3a ustawy z dnia 1 lipca 2011r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897

z późn. zm.), określał enumeratywnie, które spośród uchwał podejmowanych przez rady gminy w oparciu o przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

a dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę, są aktami prawa miejscowego. We wskazanym przez stronę rozdziale znajdują się wprowadzone przepisy dające podstawę do wydania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę, w takim przedmiocie jak na przykład: sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie określonych nieruchomości czy też określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi bądź ustalenia sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Jednakże przyjęcie przez Wojewodę, że Rozdział 3a przywołanej ustawy ma zawierać wyczerpujące wyliczenie upoważnień ustawowych do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi jest całkowicie bezzasadne i nie znajduje oparcia w argumentacji prawnej, zwłaszcza, że taką jednoznaczną podstawę prawną do wydania zaskarżonej uchwały stanowi przywołany już art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Warto jeszcze dodać, że skoro w dodanym art. 61 (Rozdziału 3a) rzeczony ustawy znajduje się upoważnienie do wydania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego w przedmiocie terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi bądź ustalenia sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów to również uchwała dotycząca określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych stanowi niewątpliwie akt prawa miejscowego.

Na marginesie dostrzec należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ukształtował się pogląd, że sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, co nie miało miejsca w przypadku zaskarżonej uchwały (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998r., sygn. akt II SAWr 1459/97).

Wobec powyższego, Sąd na mocy art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi, skargę jako bezzasadną oddalił.