

II SA/Op 203/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-07-11
Data wpływu	2013-04-26
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu
Sędziowie	Ewa Janowska Grażyna Jeżewska Teresa Cisyk /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Czystość i porządek Prawo miejscowe
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 6r ust. 4.; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 101 ust. 1.; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Teresa Cisyk (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Ewa Janowska Sędzia WSA Grażyna Jeżewska Protokolant St. sekretarz sądowy Joanna Szyndrowska po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 lipca 2013 r. sprawy ze skargi [...] Spółdzielni Mieszkaniowej w [...] na uchwałę Rady Miejskiej w Głuchołazach z dnia 6 marca 2013 r., Nr XXVIII/303/13 w przedmiocie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokości cen za te usługi 1) stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości, 2) określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w całości, 3) zasądza od Gminy Głuchołazy na rzecz [...] Spółdzielni Mieszkaniowej w [...] kwotę 540 (pięćset czterdzieści) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 6 marca 2013 r., Rada Miejska w Głuchołazach - działając na podstawie 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.) i art. 6r ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r., poz. 391 z późn. zm.) - podjęła uchwałę Nr XXVII/303/13, w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania odpadów oraz wysokości cen za te usługi. W § 1 uchwały określono rodzaj dodatkowych usług świadczonych przez gminę Głuchołazy w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez te podmioty cenę, jako:

w "pkt 1) odbiór niesegregowanych odpadów komunalnych z terenu nieruchomości, w ilości przekraczającej minimalną pojemność pojemnika określoną na podstawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Głuchołazy przyjętego odrębną uchwałą" we wskazanej wysokości ceny za podaną wielkość worka lub pojemnika;

w "pkt 2) odbiór odpadów surowcowych (tzw. suchych) z terenu nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, w ilości przekraczającej minimalną pojemność pojemnika określoną na podstawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Głuchołazy przyjętego odrębną uchwałą" we wskazanej wysokości ceny za

podaną wielkość worka lub pojemnika.

Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa (Dz. Urz. woj. opolskiego z 2013 r., poz. 740).

Skargę na powyższą uchwałę (po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym) wniosła [...] Spółdzielnia Mieszkaniowa w [...] zarzucając jej rażące naruszenie przepisu art. 6r ust. 4 ustawy. Skarżąca stwierdziła, że "uchwała ta nie ma podstawy w ustawowej delegacji." Konstrukcja uchwały wyklucza fakultatywne korzystanie z wyspecyfikowanych w niej usług, które w uchwalonej formie stanowią raczej taryfę karną za przekroczenie "minimalnej pojemności pojemnika" ustalonej dla potrzeb art. 4 pkt 2 ustawy. Przepis art. 6r ust. 4 ustawy nie daje podstaw do naliczania dodatkowych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi lecz daje możliwość wprowadzenia innych usług, które mogłyby ułatwić właścicielom nieruchomości realizację celu ustalonego w ustawie, jako wyręczających ich w wykonaniu swoich obowiązków wynikających z tej ustawy.

W odpowiedzi na skargę wniesiono o oddalenie skargi, bowiem zdaniem Burmistrza Głuchołaz, wbrew twierdzeniom skarżącej, przepis art. 6r ust. 4 ustawy dopuszcza możliwość wprowadzenia tzw. dodatkowej opłaty za odbiór odpadów wytwarzanych ponad limit.

Na rozprawie w dniu 11 lipca 2013 r. pełnomocnik skarżącej powtórzył motywy skargi i dodał, iż uchwała w tej treści jest również niewykonalna. Prezes Spółdzielni wnosząc o uwzględnienie skargi zaakcentował, że wielkość odbioru odpadów oraz wielkość pojemników to elementy regulaminu. Uprawnienie natomiast z ust. 4 art. 6r ustawy dotyczy usługi fakultatywnej, czyli skarżąca mogłaby skorzystać z tej usługi lub nie. W zaskarżonej uchwale obowiązek ten jest narzucony, bowiem dotyczy odbioru odpadów komunalnych, a Spółdzielnia nie może przypisać danego członka (mieszkańca) do konkretnego pojemnika. Uchwała jest sprzeczna z prawem a gmina ma obowiązek odbioru odpadów komunalnych także z terenu Spółdzielni.

Pełnomocnik organu przedkładając uchwałę z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały skarżonej, wniósł jak w odpowiedzi na skargę. Akcentował, że czym innym jest zezwolenie z art. 4 ustawy, a czym innym z art. 6r ust. 4 ustawy możliwość na dodatkową regulację. Nawiązując do art. 6r ust. 3 ustawy, zdaniem pełnomocnika, można określać limity odpadów do odbioru, dlatego korzystając z ust. 4 tego przepisu organ nie naruszył prawa. Uznał, że odbiór ponad limit, to dodatkowa usługa. Brak w tym przepisie katalogu usług, pozostawia swobodę gminie w określeniu rodzaju usług.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.), zwanej dalej P.p.s.a., w związku z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem aktów organów jednostek samorządu terytorialnego stanowiących przepisy prawa miejscowego. Wobec uregulowania zawartego w art. 147 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego poddane są kognicji sądu administracyjnego, a sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 P.p.s.a.) Stosownie do przepisu art. 147 § 1 P.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Odnosnie aktów organów gminy, ostatnio powołany przepis pozostaje w związku z brzmieniem art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594), zwanej dalej u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na kwestionowaną uchwałę było zatem, uprzednie wystąpienie przez skarżącą Spółdzielnię do Rady Miejskiej z pisemnym wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Skarżąca dochowała tego wymogu i pismem z dnia 20 marca 2013 r. wezwała Radę Miejską w Głuchołazach do usunięcia naruszenia prawa wywołanego uchwałą z dnia 6 marca 2013 r., Nr XXVIII/303/13 w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania odpadów oraz wysokości cen za te usługi.

Dostrzec należy również, że skarżąca jest właścicielką nieruchomości, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 z późn. zm.), co do której kierowane są regulacje w/w uchwały, czyli która została objęta "dodatkową usługą w zakresie odbierania odpadów komunalnych (...) za uiszczoną cenę." Skarżąca twierdzi, że uchwała ta w sposób istotny narusza prawo. W wyniku podjęcia tej uchwały przez Radę, Spółdzielnia zmuszona jest do korzystania z wyspecyfikowanych w niej usług, które stanowią taryfę karną za przekroczenie minimalnej pojemności pojemnika, określoną w regulaminie. W tych okolicznościach, zarzut naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę na uchwałę organu gminy uprawnia Sąd do merytorycznego rozpoznania skargi (por. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1127/05, LEX 194894; wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 476/04, ONSA i WSA 2005/1/2). Zauważyć też trzeba, że w przedmiotowej sprawie nie niweczy obowiązku merytorycznego rozpoznania sprawy przez Sąd, także okoliczność zmiany kwestionowanej uchwały w dniu 3 lipca 2013 r. Zmiana ta bowiem nie polega na uwzględnieniu zarzutów skargi i wyeliminowania skarżonej uchwały z obrotu prawnego, dlatego należało dokonać kontroli jej zgodności z prawem.

Zaskarżona uchwała została podjęta na zasadzie przepisu art. 6r ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r., poz. 391 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą, w myśl którego rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość cen za te usługi. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem w świetle konstytucyjnej regulacji (art. 87 do art. 94 Konstytucji RP) jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, zawierającym normy generalne i abstrakcyjne, obowiązującym na obszarze gminy, stanowionym na podstawie i w granicach ustaw, a zakres i treść prawa miejscowego warunkują natomiast ustawy. Przy czym wszelkie działania władcze gminy muszą mieć zawsze wyraźną podstawę ustawową, przede wszystkim w przepisach prawa materialnego (zob. M. Stahl, Dorobek orzecniczy sądów administracyjnych w sprawach samorządowych, ZNSA Wydanie jubileuszowe z okazji 30-lecia Naczelnego Sądu Administracyjnego 1980-2010, nr 5-6/ 2010, s. 404 – 406). Jako źródło prawa powszechnie obowiązującego akt prawa miejscowego charakteryzuje się więc tym, że może regulować postępowania wszystkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli, organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych i prywatnych. Akty prawa miejscowego są więc prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Dostrzec przyjdzie, że w rozpoznawanej sprawie, podmiotami, do których adresowana jest zaskarżona uchwała są właściciele nieruchomości (zapewniający utrzymanie czystości i porządku), o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy.

Rada gminy podejmując uchwałę na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy, stanowiącą akt prawa miejscowego, obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej tym przepisem, a regulacje zawarte w uchwale nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, zatem jej treść powinna być wyłącznie wykonaniem (realizacją) przepisu ustawy. Kompetencja rady do stanowienia aktu prawa miejscowego z art. 6r ust. 4 ustawy wynika wprost z tego przepisu, zarówno co do podstawy prawnej, jak i granicy regulacji w przedmiocie możliwości określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość cen za te usługi. Przepis art. 6r ust. 4 ustawy zezwala radzie gminy - a nie ją obliuguje - do podjęcia uchwały w sprawie rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość cen za te usługi. Uchwała ta ma zatem charakter fakultatywny, nie zobowiązuje właściciela nieruchomości do korzystania z dodatkowych usług gminy i zapłaty ceny za te usługi. Ustawodawca nie sprecyzował o jakie dodatkowe usługi chodzi w art. 6r ust. 4 ustawy, jedynie wskazał na elementy, które powinny być przedmiotem uchwały, czyli pierwszy z nich to rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz drugi to: wysokość cen za te usługi dodatkowe. Cena ta pokrywa koszty dodatkowych usług, których gmina z mocy prawa nie świadczy, ale wyłącznie usług dodatkowych w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. W rozumieniu art. 6r ust. 4 ustawy nie chodzi o usługi "odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów", gdyż usługa ta jest - w rozumieniu ustawy - obowiązkiem gminy, co wynika z art. 6c ust. 1 ustawy i na zasadzie art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., stanowi zadanie własne gminy obejmujące sprawy z zakresu utrzymania czystości i porządku. Gminy zostały zobowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych. Obowiązkiem gminy jest zapewnienie odbioru odpadów komunalnych, zatem odbiór odpadów jest świadczeniem obligatoryjnym (usługą obligatoryjną) gminy, za które pobierana jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiąca należność publicznoprawną. Natomiast szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów określa rada gminy (art. art. 6r ust. 3 ustawy).

Ustawodawca stworzył gminie możliwość wprowadzenia dodatkowej usługi – poza odbiorem odpadów – w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Jeżeli gmina podejmie się dodatkowych usług, wówczas - na zasadzie art. 6r ust. 4 ustawy - rada gminy określi "rodzaje dodatkowych usług" świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość "cen" za te usługi.

Zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie ust. 4 art. 6r ustawy i dotyczy odbioru odpadów (w ilości przekraczającej minimalną pojemność pojemnika), a zatem odnosi się nie do "dodatkowej usługi" w rozumieniu tego przepisu lecz do obowiązkowego zadania gminy, w postaci usługi obligatoryjnej, tj. odbioru odpadów komunalnych. Dodatkowa usługowa to zaoferowanie przez gminę na swoim terenie możliwości skorzystania z niej, a więc właściciele nieruchomości nie mają obowiązku, ale możliwość z niej skorzystać, np. mycia pojemników. Dodatkowa usługa z art. 6r ust. 4 ustawy to nie przyzwolenie dla gminy, aby mogła ona ograniczać zakres świadczonych przez siebie usług obligatoryjnych – odbioru odpadów komunalnych. Kwestie ilości odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości, wielkości pojemników oraz wysokości opłat, nie mogą stanowić elementów uchwały, o której mowa w art. 6r ust. 4 ustawy.

Nie może zatem budzić wątpliwości w niniejszej sprawie, że Rada Miejska w Głuchołazach, podejmując zaskarżoną uchwałę wykroczyła poza granice określone ustawowym upoważnieniem, tj. art. 6r ust. 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Raz jeszcze powtórzyć trzeba, że przepis art. 6r ust. 4 ustawy, formalnie rzecz ujmując, upoważnia do ustanowienia aktu prawa miejscowego, wskazując minimalne wymaganie co do jego treści, a więc przedmiot regulacji sprowadzający się do określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość cen za te usługi. Zaskarżona natomiast uchwała w swojej treści nie pozostaje zgodna ze wskazanym przepisem, na podstawie którego została podjęta, a zatem doszło do istotnego naruszenia prawa prowadzącego do konieczności wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości. Skoro postanowienia zaskarżonej uchwały stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego, tym samym naruszają interes prawny skarżącej, stąd skargę należało uznać za zasadną.

Dlatego na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd orzekł jak w punkcie 1 sentencji wyroku. O wykonalności uchwały orzeczono na zasadzie art. 152 P.p.s.a. Stosownie do art. 200 oraz art. 205 § 1 P.p.s.a. orzeczono o kosztach, w punkcie 3.