



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 października 2007 r.

Nr 249

TREŚĆ:

Poz.:

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU:

2831 – wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Gminy i Miasta Bogatynia z dnia 10 października 2006 r. w przedmiocie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych 22427

2831

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 21 czerwca 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA	– Julia Szczygielska (sprawozdawca)
Sędziowie: Sędzia NSA	– Zygmunt Wiśniewski
Asesor WSA	– Olga Białek
Protokolant:	– Magdalena Domańska-Byskosz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 czerwca 2007 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy i Miasta Bogatynia z dnia 10 października 2006 r. nr XXXIX/349/06 w przedmiocie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana;**
- III. zasądza od Rady Gminy i Miasta Bogatynia na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.**

UZASADNIENIE

W dniu 10 października 2006 r. Rada Gminy i Miasta Bogatynia podjęła, na podstawie art. 6 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008), uchwałę nr XXXIX/349/06 w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W § 1 powyższej uchwały ustalono górne stawki opłat brutto za odbiór odpadów komunalnych oraz za odbiór i transport nieczystości ciekłych, zaś w § 2 pkt 1 uchwały przewidziano niższe stawki opłat za odbiór odpadów komunalnych w przypadku uzyskania określonych średnich poziomów selekcji, przy czym w pkt 3 przyjęto, że zniżki nie będą przysługiwać podmiotom gospodarczym przekazującym podmiotowi uprawnionemu do odbioru odpady komunalne.

W § 4 uchwały stwierdzono, iż uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2007 roku.

Skargę na powyższą uchwałę, na podstawie art. 93 ustawy o samorządzie gminnym, złożył Wojewoda Dolnośląski, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności z uwagi na sprzeczność postanowień uchwały z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606 ze zm.) oraz dodając, iż § 2 pkt 3 przedmiotowej uchwały jest sprzeczny z art. 2, art. 7, art. 32 i art. 87 Konstytucji RP.

Wojewoda wskazał, iż przyznanie określonej grupie jednostek zniżek w opłatach za odbiór odpadów komunalnych w przypadku uzyskania określonych średnich poziomów selekcji i pozbawienie jednocześnie tej zniżki (§ 2 pkt 3) bez wyraźnego powodu innej grupy (podmioty gospodarcze), jest sprzeczne z podstawowymi zasadami określonymi w Konstytucji, m.in. z art. 2 Konstytucji, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Dodał, iż demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej oznacza, że prawa i wolności jednostek wchodzących w skład państwa zagwarantowane są przez prawo. Prawo bowiem jest konstrukcją, na podstawie której funkcjonuje państwo, i prawo powinno urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej, a więc powinno być konstruowane w taki sposób, aby budowało organizację państwową, w której zachowany jest równy dostęp do podstawowych jej dóbr i zapewnienie każdemu równych szans w tym zakresie. Wojewoda podkreślił, iż artykuł ten należy interpretować w powiązaniu z art. 32 Konstytucji, wedle którego „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”.

W ocenie Wojewody stwierdzenie Burmistrza Gminy i Miasta Bogatynia, że w stosunku do podmiotów gospodarczych zastosowano inną regulację niż w stosunku do osób fizycznych jako wyjaśnienie powodu nieobjęcia tych pierwszych zniżkami jest bezzasadne, gdyż skoro systemy ustalania opłaty za odbiór odpadów komunalnych i związane z nimi zniżki są różne w stosunku do osób fizycznych i podmiotów gospodarczych (pozostałe objekty), to bezpodstawne jest ustalenie zniżki jedynie w stosunku do osób fizycznych i stwierdzenie w uchwale, że podmioty gospodarcze są tej zniżki pozbawione. Zdaniem strony skarżącej, jeżeli za dokonywanie czynności w postaci segregowania odpadów przysługują zniżki, powinny one przysługiwać wszystkim, którzy tych czynności dokonują, bez względu na to czy jest to osoba fizyczna, czy osoba prawna, gdyż uregulowania takiego wymagają ww. przepisy Konstytucji RP.

Wojewoda zarzucił również, iż według § 4 przedmiotowej uchwały akt ten miał wejść w życie z dniem 1 stycznia 2007 r. i przekazując uchwałę organowi nadzoru Burmistrz Gminy i Miasta Bogatynia nie skierował uchwały do publikacji, gdy tymczasem Konstytucja w art. 87 ust. 2 stanowi, że źródłem powszechnie obowiązującego prawa są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Strona skarżąca wskazała, iż aby uchwała miała charakter aktu prawa miejscowego, normy, które zawiera, muszą cechować się generalnością i powszechnością, przez co regulują prawa oraz obowiązki bliżej nieokreślonej grupy jednostek i w ocenie Wojewody uregulowania zawarte w przedmiotowej uchwale mają niewątpliwie taki charakter, gdyż decydują o cenach za odbiór odpadów komunalnych odnoszących się do osób fizycznych i podmiotów gospodarczych znajdujących się na terenie gminy. A zatem powinny być ogłoszone zgodnie z przepisami prawa, a więc zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który stanowi, że akty prawa miejscowego podejmowane przez organy stanowiące gminy podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i ponadto zgodny z art. 4 ust. 2, który stanowi, że akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzą w życie po upływie 14 dni od ich opublikowania w dzienniku urzędowym, chyba że akt przewiduje termin dłuższy.

Rada Gminy i Miasta Bogatynia w odpowiedzi na skargę oświadczyła, iż uwzględniła skargę w całości poprzez stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały i wniosła o umorzenie postępowania. W uzasadnieniu wskazała, iż po zapoznaniu się z treścią uzasadnienia skargi podziela (bez prowadzenia polemik w zakresie zarzutów dotyczących naruszenia przepisów Konstytucji) w pełni podniesioną w nim argumentację dotyczącą naruszenia przepisów o publikacji aktów prawa miejscowego.

W piśmie z dnia 19 kwietnia 2007 r. Wojewoda Dolnośląski, ustosunkowując się do odpowiedzi na skargę, oświadczył, że podtrzymuje skargę w przedmiotowej sprawie, gdyż w jego ocenie uznanie zasadności skargi i poinformowanie o stwierdzeniu nieważności uchwały Rady Gminy i Miasta Bogatynia z dnia 10 października 2006 r. nr XXXIX/349/06 bez podjęcia odrębnej uchwały eliminującej zaskarżony akt z obrotu prawnego nie daje podstaw do cofnięcia skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo uстроju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zwanej dalej u.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego pod względem zgodności z prawem. Uchwała rady gminy jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami.

Sąd uznał, że skarga Wojewody Dolnośląskiego jest zasadna, podzielając w pełni argumentację strony skarżącej. Podkreślić należy, iż również Rada Gminy i Miasta Bogatynia po zapoznaniu się z treścią uzasadnienia skargi podzieliła w pełni zawarte w nim stanowisko dotyczące naruszenia przepisów o publikacji aktów prawa miejscowego, oświadczaając, że uwzględniła skargę i podejmie uchwałę, stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały.

Z treści art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Granicą nieważności jest ustalenie, że jest to istotne naruszenie prawa. Powołana ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, iż chodzi o tego rodzaju nieprawidłowości jak np.: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, naruszenie podstawy prawnej ich podjęcia, naruszenie przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów dotyczących procedury podejmowania tych aktów.

Art. 42 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606 ze zm.).

Niewątpliwie jest w sprawie, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego (por. Bogdan Dolnicki, Akta prawa miejscowego samorządu terytorialnego. Samorząd Terytorialny 5/2004, str. 14).

Warunkiem jednakże wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego publikacja w sposób określony w art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy te stanowią, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w wojewódzkich dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od daty ich ogłoszenia, chyba że dany akt określi termin dłuższy. W myśl przepisów art. 2 ust. 1 powołanej ustawy, ogłaszanie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

W świetle powyższego uznać należy, że nieprzesłanie przez Radę Gminy i Miasta Bogatyni Województwa Dolnośląskiego zaskarżonej uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i poprzestanie na sformułowaniu zawartym w § 4 przedmiotowej uchwały, że „uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2007 r.”, stanowi istotne naruszenie ww. przepisów ustawy oraz art. 87 ust. 2 Konstytucji RP stanowiącego, że źródłem powszechnie obowiązującego prawa są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Zdaniem składu orzekającego zasadnym jest również zarzut Wojewody Dolnośląskiego wskazujący na naruszenie przez postanowienia skarżonej uchwały zasad konstytucyjnych (przede wszystkim zasady równości i sprawiedliwości) wyrażonych w art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji RP.

Niewątpliwie jest w sprawie, że przywołany w podstawie prawnej skarżonej uchwały przepis art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008), przyznaje radzie gminy kompetencje do uchwalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, a ust. 4 wskazuje, iż rada gminy, określając stawki opłat, o których mowa w ust. 2, stosuje niższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

Przyznane radzie gminy powyższe kompetencje nie mają charakteru fakultatywnego, ale są zobowiązaniem nałożonym na gminę przez ustawę i nie oznaczają dowolności w zakresie ustalenia górnych stawek opłat i zniżek w tych opłatach. Podejmując bowiem akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w danej ustawie (art. 96 Konstytucji RP), a norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy oraz obowiązującego porządku prawnego. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wyjaśniając rozumienie ogólne zasady równości (art. 2 i art. 32 Konstytucji RP) wskazuje, że osoby znajdujące się w takiej samej lub podobnej sytuacji należy traktować tak samo. Innymi słowy, wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych) w równym stopniu mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Równość wobec prawa zakłada równocześnie zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa; oznacza uznanie tej, a nie innej cechy za istotną, a tym samym za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie. Wprowadzenie kryterium różnicowania musi być merytorycznie usprawiedliwione, sprawiedliwe (zob. orzeczenie TK z dnia 4.02.1997 r., P.4/96; z dnia 18.03.1997 r., K.15/96).

Segregacja odpadów komunalnych „u źródeł” nie jest bezpośrednio przedmiotem regulacji prawnej, Jej realizacja wymaga zatem zastosowania systemu zachęt i pośredniego oddziaływania na zakres obowiązków wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie wytworzenia i zagospodarowania takich odpadów. W tym stanie rzeczy wykluczenie (§ 2 pkt 3 przedmiotowej uchwały) możliwości skorzystania z przewidzianych w skarżonej uchwale zniżek w opłatach za odbiór odpadów komunalnych w przypadku uzyskania określonych średnich poziomów selekcji, pomimo spełniania wymaganych warunków, określonej grupy osób (podmioty gospodarcze), należy uznać za sprzeczne z wyżej omówionymi zasadami konstytucyjnymi: praworządności oraz równości i sprawiedliwości.

W ocenie składu orzekającego Rada Gminy i Miasta Bogatynia nie wskazała, iż zachodziły w niniejszej sprawie uzasadnione podstawy do różnicowania sytuacji prawnej adresatów normy prawnej, tj. pozbawienia uprawiania (zniżek w opłatach) pewnych podmiotów. Wykładania przepisu art. 6 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje wręcz, iż wolą ustawodawcy było, aby z „premier” związanej z ponoszeniem niższych opłat skorzystał każdy podmiot dokonujących segregacji odpadów na ustalonych zasadach.

Mając na uwadze stwierdzone wyżej istotne naruszenie prawa, zgodnie z art. 147 § 1 u.p.s.a., orzeczono jak w pkt I sentencji.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania wydano na podstawie art. 200 u.p.s.a. Orzeczenie o tym, iż skarżona uchwała nie może być wykonana, znajduje uzasadnienie w art. 152 u.p.s.a.

Egzemplarze bieżące i z lat ubiegłych oraz załączniki można nabywać:

1) w punktach sprzedaży:

- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-64-74,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Jeleniej Górze, 58-506 Jelenia Góra, ul. Wiejska 29, tel. 0-75/764-72-99,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Legnicy, 59-220 Legnica, ul. F. Skarbka 3, tel. 0-76/856-08-00 w. 401,
- Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Delegatura w Wałbrzychu, 58-300 Wałbrzych, ul. Słowackiego 23a–24, tel. 0-74/849-40-70,

2) w przypadku prenumeraty, na podstawie nadesłanego zamówienia w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu – Zakładzie Obsługi Urzędu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-62-02.

Zbiory Dziennika Urzędowego wraz ze skorowidzami wyłożone są do powszechnego wglądu w Bibliotece Urzędowej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, pl. Powstańców Warszawy 1, 50-951 Wrocław, tel. 0-71/340-62-54. Treść wydawanych dzienników dostępna jest w Internecie na stronie: <http://www.duw.pl/dzienn.htm>

Wydawca: Wojewoda Dolnośląski

Redakcja: Wydział Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego,

Redakcja Dziennika Urzędowego Województwa Dolnośląskiego, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-66-21

Skład, druk i rozpowszechnianie: Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu – Zakład Obsługi Urzędu, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1

Dystrybucja: tel. 0-71/340-62-02

Tłoczono z polecenia Wojewody Dolnośląskiego
w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu – Zakładzie Obsługi Urzędu
50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1