

**II SA/GI 524/14 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2014-11-26
<b>Data wpływu</b>	2014-04-22
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
<b>Sędziowie</b>	Ewa Krawczyk Grzegorz Dobrowolski /sprawozdawca/ Włodzimierz Kubik /przewodniczący/
<b>Symbol z opisem</b>	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
<b>Hasła tematyczne</b>	Czystość i porządek
<b>Skarżony organ</b>	Rada Miasta
<b>Treść wyniku</b>	Stwierdzono nieważność uchwały w całości
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2013 nr 0 poz 1399; art. 4 ust. 2 pkt 2; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Włodzimierz Kubik, Sędziowie Sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski (spr.), Sędzia NSA Ewa Krawczyk, Protokolant Izabela Maj-Dziubańska, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 listopada 2014 r. sprawy ze skarg T.J. oraz E.S. i Z.S. na uchwałę Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXXVI/399/2012 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

**Uzasadnienie**

Przedmiotem postępowania są połączone zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II Sądu z dnia 2 września 2014 r. sprawy ze skarg:

- T. J. zam. T., ul. [...] reprezentowanego przez radcę prawnego M. S.,

- E.S. i Z. S., zam. T., ul. [...]

na uchwałę Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXXVI/399/2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Tarnowskie Góry opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego pod pozycją 1832 z 2013 r.

T. J. pismem złożonym dnia [...]r. wezwał Radę Miejską w Tarnowskich Górach do usunięcia naruszenia prawa, które zdaniem skarżącego nastąpiło przy określeniu w § 8 pkt 1 Regulaminu, w którym została wprowadzona minimalna tygodniowa ilość wytwarzanych niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych w ilości, w przypadku budynków mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych, w wielkości 20 litrów.

W konsekwencji braku reakcji po stronie Rady Miejskiej dnia 19 marca 2014 r. T. J. reprezentowany przez radcę prawnego M. S. złożył skargę do tegoż Sądu domagając się o uchylenie § 8 pkt 1 Regulaminu oraz zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu podniósł, że określenie ilości wytwarzanych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych nie znajduje umocowania w delegacji, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. w sprawie utrzymania czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.). W ocenie skarżącego gmina ma obowiązek odbierania każdej ilości odpadów od właściciela nieruchomości. Delegacja przewidziana w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnia bowiem organ do określenia nie ilości wytworzonych odpadów, ale wielkości

pojemników przeznaczonych na nie. W tym zakresie powołał się na wyrok WSA w Opolu z dnia 30 lipca 2013 r. (sygn. II SA/Op 202/13). Co istotne T. J. zaskarżył (tą samą skargą) do tutejszego Sądu również uchwałę Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXXVI/398/2012 w przedmiocie sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, podnosząc taką samą argumentację. Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z dnia 28 kwietnia 2014 r. sprawy skarg na dwie uchwały zostały rozdzielone do odrębnych postępowań.

E. S. i Z. S. dokonali wezwania Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach do usunięcia naruszenia prawa pismem złożonym dnia 23 czerwca 2014 r. Na skutek braku reakcji złożyli skargę do tutejszego Sądu na § 3 ust. 1 pkt 2 (w istocie § 3 ust. 2) Regulaminu utrzymania czystości i porządku przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXXVI/399/2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Tarnowskie Góry, domagając się również zasądzenia kosztów w sprawie. W swej skardze zarzucili, iż wspomniany przepis regulaminu narzuca właścicielom nieruchomości obowiązek segregowania odpadów komunalnych. W ocenie skarżących niedopuszczalne jest zmuszanie obywateli do selektywnej zbiórki odpadów. Skarga obejmowała również uchwałę Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXXVI/398/2012 w przedmiocie sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Podobnie jak w poprzednim przypadku, Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z dnia 2 września 2014 r. sprawy skarg na dwie uchwały zostały rozdzielone do odrębnych postępowań

Odpowiadając na skargę T. J. reprezentująca Radę Miejską w Tarnowskich Górach radca prawna R. M. wniosła o jej oddalenie. Nie odniosła się jednak bezpośrednio do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z § 8 pkt 1 regulaminu. Odpowiedź na skargę dotyczyła bowiem również odpowiedzi na skargę na uchwałę z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXXVI/398/2012 w przedmiocie sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Odpowiadając na skargę E. S. i Z. S. reprezentująca Radę Miejską w Tarnowskich Górach radca prawna R. M. również wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów dotyczących naruszenia przy uchwalaniu Regulaminu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazała, iż skarżący nie wskazali z jakim przepisem ustawy miałby być sprzeczny wspomniany § 3 ust. 1 pkt 2 Regulaminu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargi zasługują na uwzględnienie.

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 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 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 ww. artykułu). Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, w myśl art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), zwanej dalej "P.p.s.a.", 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 (pkt 6).

Zgodnie zaś z art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

Skarżona uchwała wprowadzająca regulamin czystości i porządku w gminach należy do aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, stanowionym na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych. Treść i zakres takich przepisów, zgodnie z art. 94 Konstytucji RP muszą jednak wynikać z upoważnienia zawartego w ustawie.

Sąd prawodawca samorządowy powinien dochować szczególnej staranności w celu należytego wypełnienia delegacji ustawowej. Z jednej strony regulacja powinna być zupełna. W przypadku upoważnienia o charakterze obligatoryjnym prawodawca lokalny jest zobowiązany jest do wypełnienia jej w całości (określenia wszystkich kwestii przekazanych do jego kompetencji). Z drugiej strony nie może poza tą delegacją wykraczać. Dlatego w orzecznictwie sądowym zgodnie przyjmuje się, że rada gminy nie może zamieścić w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, pod rygorem dopuszczenia się istotnego naruszenia prawa, regulacji wykraczających poza katalog zagadnień określonych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Można tu przykładem wskazać tezę wyroku NSA z dnia 8 listopada 2012 r. (II OSK 2012/12 – orzeczenie za [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)), gdzie skład orzekający uznał, iż "wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podstawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada".

T. J. w swej skardze zarzucił, iż Rada Miejska w Tarnowskich Górach ustalając minimalną tygodniową ilość wytwarzanych niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych w ilości, w przypadku budynków mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych, na 20 litrów naruszyła delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. W ocenie składu orzekającego zarzut powyższy jest zasadny. Wystarczy w tym zakresie dokonać prostego porównania ze skarżonym przepisem treści delegacji ustawowej. Otóż art. 4 ust. 2 pkt wskazuje wyraźnie, iż "regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące [...] rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników".

Skarżony przepis uchwały określa zaś, iż "w celu wyposażenia nieruchomości w pojemniki o odpowiedniej pojemności, ustala się następującą minimalną ilość wytwarzanych niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych [...]". Sąd nie kwestionuje możliwości "ryczałtowego" określenia ilości odpadów wytworzonych w gospodarstwach domowych (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 marca 2012 r. sygn. II SA/Bd 76/12 – wyrok dostępny na [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)), jednakże w rozpatrywanej sprawie doszło

zupełnego odwrócenia sekwencji postępowania w celu ustalenia wymaganych na danym terenie pojemności pojemników na odpady zmieszane. Przedmiotem Regulaminu w tym zakresie może być ustalenie pojemności pojemników (w oparciu o średnią ilość wytwarzanych odpadów) a nie minimalnej ilości wytwarzanych odpadów w celu ustalenia pojemności pojemników.

Skład orzekający uznaje więc, iż Rada Miejska w Tarnowskich Górach przekroczyła w rozpatrywanym przepisie delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w związku z czym należy stwierdzić nieważność uchwały w tym zakresie.

Stwierdzenie nieważności § 8 ust. 1 Regulaminu czystości i porządku na terenie Miasta Tarnowskie Góry powoduje, iż jego regulacja staje się niekompletna. Inaczej mówiąc wspomniany akt nie reguluje wszystkich istotnych kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 utrzymania czystości i porządku w gminach. Jak się zaś przyjmuje, regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Rada gminy winna ująć w regulaminie wszystkie kwestie wskazane w delegacji ustawowej. Takie też stanowisko można odnaleźć w orzecznictwie sądów administracyjnych. Warto w tym zakresie wspomnieć wyrok tutejszego Sądu z dnia 8 listopada 2007 r. (sygn. II SA/GI 531/2007 – wyrok dostępny na [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)), gdzie skład orzekający uznał, iż "z literalnego brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wynika, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Rada winna ująć w przedmiotowym regulaminie wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, bowiem zawiera on normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym". Podobnie WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 14 grudnia 2006 r. (sygn. II SA/Bd 845/2006 - wyrok dostępny na [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)) stwierdził, że "wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej zaś strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy".

W związku z powyższym skład orzekający uznał, iż ze względu na to, że po stwierdzeniu nieważności skarżonego przepisu regulaminu, nie będzie on zawierał wyczerpującej regulacji w świetle art.4 ust.2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zatem koniecznej jest stwierdzenie nieważności całego aktu.

W świetle tych ustaleń Sąd uznaje, iż odniesienie się do zarzutu podniesionego przez E. S. i Z. S. jest bezprzedmiotowe.

Mając na uwadze powyższe okoliczności Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały całości.