

**II OSK 236/15 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2016-11-08
<b>Data wpływu</b>	2015-02-02
<b>Sąd</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>Sędziowie</b>	Barbara Adamiak Maria Czapska - Górnikiewicz /przewodniczący/ Mariusz Kotulski /sprawozdawca/
<b>Symbol z opisem</b>	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
<b>Hasła tematyczne</b>	Czystość i porządek
<b>Sygn. powiązane</b>	II SA/OI 1144/14
<b>Skarżony organ</b>	Inne
<b>Treść wyniku</b>	Oddalono skargę kasacyjną
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 1996 nr 132 poz 622; art.,3 ust 1 i 2 i 2a, art.4 ust.1 i 2; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Maria Czapska - Górnikiewicz Sędziowie Sędzia NSA Barbara Adamiak Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski (spr.) Protokolant starszy asystent sędziego Paweł Konicki po rozpoznaniu w dniu 8 listopada 2016 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Mazurskiego Związku Międzygminnego - Gospodarka Odpadami z siedzibą w Giżycku od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 listopada 2014 r. sygn. akt II SA/OI 1144/14 w sprawie ze skargi Wojewody Warmińsko - Mazurskiego na uchwałę Zgromadzenia Mazurskiego Związku Międzygminnego - Gospodarka Odpadami z siedzibą w Giżycku z dnia 16 lipca 2014 r. nr 9/2014 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin oddała skargę kasacyjną.

**Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, wyrokiem z dnia 27 listopada 2014r. (sygn. akt II SA/OI 1144/14), stwierdził nieważność uchwały Zgromadzenia Mazurskiego Związku Międzygminnego - Gospodarka Odpadami z siedzibą w Giżycku z dnia 16 lipca 2014 r. nr 9/2014 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin.

Powyższy wyrok został wydany w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

W dniu w dniu 16 lipca 2014r. Zgromadzenie Mazurskiego Związku Międzygminnego – Gospodarka Odpadami podjęło uchwałę 9/2014 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin – uczestników tego Związku Międzygminnego. Powołano się przy tym na podstawę prawną w postaci art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 i art. 3 ust. 2a ustawy z 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.c.p.g.). W § 1 uchwały stwierdzono, że uchwała się regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gmin w zakresie w jakim art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, art. 4 ust. 2 pkt 2, art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. – dotyczą odpadów komunalnych oraz w zakresie art. 4 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g., stanowiący załącznik do tej uchwały. W ust. 2 § 1 ustalono, że w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b – c, art. 4 ust. 2 pkt 3 – tj. w odniesieniu do nieczystości ciekłych oraz w zakresie art. 4 ust. 2 pkt 6-8 u.c.p.g. kwestie te regulują odrębne uchwały Rad Gmin – uczestników Mazurskiego Związku Międzygminnego – Gospodarka Odpadami.

Skargę na ww. uchwałę wywiódł Wojewoda Warmińsko-Mazurski podnosząc, że Zgromadzenie Związku, realizując delegację ustawową z art. 4 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 2a u.c.p.g. i ze Statutem Związku, uregulowało tylko część materii przekazanej do uregulowania określonej w art. 4 ust. 2 ustawy u.c.p.g., tj. zagadnienia określone w: pkt 1 lit. a, pkt 2, pkt 3 w zakresie odpadów komunalnych oraz pkt 5. Pozostałe kwestie nie zostały uregulowane. Jednocześnie w § 1 ust. 2 uchwały, jak i w § 1 ust. 2 załącznika do niej dokonano swoistej subdelegacji uprawnień do stanowienia aktów prawa miejscowego w części materii określonej w art. 4 ust. 2 ustawy u.c.p.g. na rady gmin - członków Związku. Z § 5 Statutu Mazurskiego Związku Międzygminnego - Gospodarka Odpadami (Dz. Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 2004r. nr. 150, poz. 1858 z późno zm.) wynika zaś, że Związek ten przejął tylko część zadań określonych w art. 3 ust. 2 ustawy u.c.p.g., tj. dotyczących gospodarki odpadami, natomiast nie przejął zadań dotyczących m.in. gospodarki ściekowej. W ocenie Wojewody analiza przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w kontekście obowiązku organu stanowiącego do pełnej realizacji normy kompetencyjnej, prowadzi do wniosku, że kompetencja do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku przysługuje wyłącznie radzie gminy. Zgodnie z art. 3 ust. 2a ustawy u.c.p.g. zgromadzenie związku ma kompetencję do uchwalania aktów prawa miejscowego wyłącznie w zakresie zadań określonych w przepisie art. 3 ust. 2 tej ustawy, pod warunkiem ich przejęcia. Wskazano, że zakres materii wynikający z delegacji ustawowej określony w art. 4 ust. 2 powołanej ustawy, obejmuje również zagadnienia, które nie są wymienione w art. 3 ust. 2 ustawy. Dlatego też zasadne jest twierdzenie, że nawet w przypadku przekazania związkowi, na zasadach ogólnych, wszystkich zadań dotyczących utrzymania czystości i porządku w gminach, jego organ stanowiący nie byłby uprawniony do uchwalenia regulaminu na mocy przepisu art. 3 ust. 2a u.c.p.g., bowiem ustawodawca przyznał związkowi prawo stanowienia aktów prawa miejscowego tylko w zakresie materii określonej w przepisie art. 3 ust. 2 ustawy u.c.p.g. Dlatego też w każdym przypadku niemożliwa jest pełna realizacja przez zgromadzenie związku upoważnienia ustawowego z art. 4 ustawy u.c.p.g. Pominięcie przez organ stanowiący wytycznych zawartych w tym ustawowym upoważnieniu, stanowiących obligatoryjne elementy regulaminu, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Podniesiono, że żaden przepis nie zabrania wypełnienia normy art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez przyjęcie dwóch regulaminów przez właściwe organy, a Zgromadzenie Związku przyjęło regulamin w części przekazanych mu zadań i kompetencji przez Gminy członkowskie. Stanowisko zaś, że kompetencja do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku przysługuje wyłącznie radzie gminy, nie zasługuje na aprobatę. Skoro w świetle art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym prawa i obowiązki gmin przechodzą na związek, to również przechodzi kompetencja stanowienia aktów prawa miejscowego.

Wyrokiem z dnia 27 listopada 2014r. (sygn. akt II SA/OI 1144/14) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały. Jednocześnie orzeczono w pkt 2, iż zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.

W uzasadnieniu wyroku Sąd podzielił argumentację organu nadzoru. Sąd podkreślił, że stosownie do art. 64 ust. 3 u.s.g. prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku, lecz nie dotyczy to stanowienia aktów prawa miejscowego. Do kreowania kompetencji organów uprawniony jest wyłącznie ustawodawca. Na podstawie art. 3 ust. 2a ustawy u.c.p.g. związek międzygminny posiada kompetencję do uchwalania aktów prawa miejscowego, ale wyłącznie w zakresie zadań określonych w przepisie art. 3 ust. 2 tej ustawy - nie obejmuje więc ona regulaminu utrzymania czystości i

porządku. Kompetencja w tym zakresie na podstawie art. 4 ust. 2 u.c.p.g. przysługuje wyłącznie radzie gminy. Sąd zwrócił także uwagę, że z samego Statutu Mazurskiego Związku Międzygminnego - Gospodarka Odpadami, nie wynika przekazanie na jego rzecz kompetencji do przyjęcia częściowego regulaminu utrzymania czystości i porządku. Z § 5 Statutu wynika tylko, że do zadań Związku należy wspólne planowanie i wykonywanie zadań z zakresu ochrony środowiska, przyrody, a w szczególności: realizacja kompleksowego regionalnego programu gospodarki odpadami, utrzymanie i rekultywacja starych wysypisk śmieci, wybudowanie zakładu utylizacji odpadów komunalnych, a następnie jego eksploatacja. Wspomniany art. 4 ust. 2 ustawy zawiera upoważnienie do stanowienia prawa i określa organ właściwy do wydania tego aktu (rada gminy) oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania, w tym wytyczne dotyczące jego treści. W myśl tego przepisu zadaniem organu stanowiącego jest uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie wynikającym z katalogu określonego w ust. 2. W konsekwencji Sąd I instancji uznał, że zaskarżona uchwała została podjęta przez podmiot nie posiadający delegacji ustawowej do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, a sam regulamin ten nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów przewidzianych w art. 4 ust. 2 u.c.p.g.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną złożył Mazurski Związek Międzygminny - Gospodarka Odpadami z siedzibą w Giżycku, zaskarżając wyrok w całości oraz wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi, a także o zasądzenie kosztów postępowania. W skardze kasacyjnej, powołując podstawy kasacyjne z art.174 pkt 1 i 2 p.p.s.a., zarzucił wyrokowi naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i zastosowanie, tj. art.145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w zw. z art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 -10, art. 3 ust. 2a, art. 4 ust. 1 i ust 2 pkt 1 lit a, pkt 2, pkt 3, pkt 4 u.c.p.g. oraz art. 64 ust. 3 u.s.g. poprzez błędne uznanie, że związek międzygminny nie posiada delegacji ustawowej do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, o którym mowa w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. oraz naruszenie przepisów o postępowaniu w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit c p.p.s.a. w zw. z art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 -10, art. 3 ust 2a, art. 4 ust. 1 i ust 2 pkt 1 lit a, pkt 2, pkt 3, pkt 4 u.c.p.g. oraz art. 64 ust. 3 u.s.g. polegające na błędnym przyjęciu, że ustalony stan faktyczny sprawy pozwala stwierdzić nieważność uchwały nr 9/2014 Zgromadzenia Związku.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżący podniósł, że Sąd I instancji wydając wyrok niewłaściwie zinterpretował przepisy prawa materialnego, błędnie je zastosował, a ponadto popełnił błąd w procesie dochodzenia do rozstrzygnięcia, oceniając wadliwie przepisy regulujące materię postępowania. Zdaniem strony skarżącej kasacyjnie art. 64 ust. 3 u.s.g. daje możliwość przekazania określonych zadań gminy na rzecz związku międzygminnego, a na podstawie art. 3 ust. 2a u.c.p.g. w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, obejmuje to również uchwalanie aktów prawa miejscowego. W konsekwencji Związek zobowiązany jest do ustalenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku w formie regulaminu, o którym mowa w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Odmienne poglądy doprowadza do sytuacji, że gminy zrzeszone w związku międzygminnym pomimo przekazania zadań związkowi nadal zobowiązane byłyby wydawać regulaminy w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, gdy te zadania wynikające z art. 3 u.c.p.g. przekazały związkowi.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę tylko okoliczności uzasadniające nieważność postępowania, które to okoliczności w tym przypadku nie zachodziły. Tak więc postępowanie kasacyjne w niniejszej sprawie sprowadzało się wyłącznie do badania zasadności podstaw kasacyjnych, przytoczonych w skardze kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy. Naczelny Sąd Administracyjny, ze względu na ograniczenia wynikające ze wskazanych regulacji prawnych, nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich bądź w inny sposób korygować. Do autora skargi kasacyjnej należy wskazanie konkretnych przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, które w jego ocenie naruszył Sąd pierwszej instancji i precyzyjne wyjaśnienie, na czym polegało ich niewłaściwe zastosowanie lub błędna interpretacja, w odniesieniu do prawa materialnego, bądź wykazanie istotnego wpływu naruszenia prawa procesowego na rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd pierwszej instancji.

Strona skarżąca jako podstawy kasacyjne wskazała zarówno naruszenie prawa materialnego, jak i naruszenie przepisów postępowania (art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a.) odnosząc oba zarzuty odpowiednio do art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c p.p.s.a. W kontekście przedmiotu postępowania wskazane zarzuty uznać należy za całkowicie nieuzasadnione. Po pierwsze przepis, którego naruszenie zarzucono tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c p.p.s.a. nie był stosowany przez Sąd I instancji. Unormowania zawarte w art.145 p.p.s.a., stanowiące podstawę wyrokowania przez sąd administracyjny, odnoszą się do aktów indywidualnych wydawanych w toku postępowania jurysdykcyjnego. Po drugie więc przepis ten nie mógł być stosowany przy orzekaniu w sprawie, której przedmiotem jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gmin – stanowiący akt prawa miejscowego. Orzekając w przedmiocie tego rodzaju aktów sąd administracyjny stosuje art.147 p.p.s.a. Taką też podstawę prawną orzeczenia wskazał Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Zatem zarzut naruszenia tego przepisu mógłby być podnoszony w przedmiotowej sprawie. Nawet konstruując zarzuty oparte na przekonaniu strony skarżącej kasacyjnie, że Sąd I instancji powinien był oddalić skargę wojewody, jako nieuzasadnioną, to konsekwencją tego powinno być odniesienie się w zarzucie skargi kasacyjnej do art.151 p.p.s.a.

W całości podzielić należy podzielić argumentację Sądu I instancji przytoczoną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. W sposób szczególny podkreślić należy, że zgodnie z § 5 Statutu do zadań Mazurskiego Związku Międzygminnego - Gospodarka Odpadami z siedzibą w Giżycku należą wspólne planowanie i wykonywanie zadań z zakresu ochrony środowiska, przyrody a w szczególności realizacja kompleksowego regionalnego programu gospodarki odpadami; utrzymanie i rekultywacja starych wysypisk śmieci; wybudowanie zakładu utylizacji odpadów komunalnych, a następnie jego eksploatacja. Zasadnie zatem Sąd I instancji uznał, że przekazano, na rzecz skarżącego Związku wyłącznie te zadania, a więc i obowiązek ich realizacji. Nie przekazano zatem wszystkich zadań z art.3 ust.2 u.c.p.g, a tylko w tym zakresie na podstawie art.3 ust.2a u.c.p.g. związek międzygminny może uchwalać akty prawa miejscowego.

Mając powyższe na uwadze należy zatem uznać, że wniesiona przez Mazurski Związek Międzygminny - Gospodarka Odpadami z siedzibą w Giżycku skarga kasacyjna nie miała usprawiedliwionych podstaw i z tego powodu została ona oddalona na podstawie art. 184 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

