



WOJEWODA LUBELSKI

NK-II.4131.126.2011

Lublin, 2011-04-04

**Rozstrzygnięcie nadzorcze  
stwierdzające nieważność uchwały Nr III/15/11 Rady Gminy Markuszów  
z dnia 25 lutego 2011 r. 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.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.)

**stwierdzam nieważność**  
uchwały Nr III/15/11 Rady Gminy Markuszów z dnia 25 lutego 2011 r. 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.

**Uzasadnienie**

Uchwała Nr III/15/11 Rady Gminy Markuszów została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 marca 2011 r.

W podstawie prawnej uchwały powołano m. in. art. 6 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.).

Przepis art. 6 ust. 2 ww. ustawy upoważnia radę gminy do określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Zgodnie z art. 6 ust. 4 tej ustawy, rada gminy określając stawki opłat, o których mowa w ust. 2, stosuje niższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

W § 1 ust. 1 uchwały ustalono górne stawki opłat za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w następujący sposób:

- za odbiór worka bez logo firmy - 10,00 zł (brutto)
- za jednorazowy odbiór pojemnika o poj. 120 l - 19,00 zł (brutto)
- za jednorazowy odbiór pojemnika o poj. 240 l - 21,00 zł (brutto)
- za jednorazowy odbiór pojemnika o poj. 1100 l - 57,00 zł (brutto)
- za jednorazowy odbiór pojemnika KP7 - 420,00 zł (brutto).

Jednocześnie w § 1 ust. 2 uchwały postanowiono, że: „Za usługi odbierania odpadów komunalnych zbieranych selektywnie: - worki z logo firmy – 5 zł (brutto)”.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 1 ust. 1 tiret pierwsze oraz § 1 ust. 2 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 2 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

„Stawka” w rozumieniu art. 6 ust. 2 ww. ustawy winna być ustalona w jednostkach miar (objętości, pojemności) określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2006 r. w sprawie legalnych jednostek miar (Dz. U. Nr 225, poz. 1638) i złotym, tak by faktycznie odbierana ilość odpadów po przemnożeniu przez stawkę pozwoliła ustalić koszt usługi w konkretnym przypadku.

Górne stawki opłat powinny bowiem umożliwiać uwzględnienie konkretnej objętości odpadów komunalnych z danej nieruchomości (np. litr, metr sześcienny, pojemnik o określonej pojemności), czyli ilości rzeczywistych lub zadeklarowanych, faktycznie wyprodukowanych odpadów. Należy zauważyć, że górna stawka ustalona jako należność w złotych za każdą ilość odpadów nie pozwala podmiotom gospodarczym świadczącym usługi w zakresie odbioru na ustalenie należności za odebranie odpadów liczonych w kilogramach lub litrach.

Na powyższą okoliczność zwraca uwagę orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (□L. wyrok z dnia 26 listopada 2003 r., XVII Ama 8/03, Wokanda 2004/12/55) i sądów administracyjnych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2006 r., II SA/Wr 585/06, OwSS 2007/2/34).

Stawki opłaty w przedmiotowych zapisach uchwały zostały określone w oderwaniu od ilości odpadów przeznaczonych do usunięcia i unieszkodliwienia, są zatem niezgodne z prawem.

W § 1 ust. 1 tiret pierwsze oraz w § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy posłużyła się bowiem pojęciem „worka”, nie określając jego pojemności, a nadto zróżnicowała wysokość opłaty w zależności od tego, czy worek jest oznaczony „logo firmy”. Zgodnie z treścią § 1 ust. 2 uchwały, stosowanie obniżonej stawki opłaty w przypadku odbioru odpadów komunalnych zbieranych selektywnie zostało uzależnione od warunku, iż odpady te zostaną zgromadzone w worku z logo firmy.

Jako pozbawione podstaw prawnych należy ocenić zróżnicowanie wysokości stawek w zależności od tego, czy odpady zostały zgromadzone w worku oznaczonym bądź nieoznaczonym „logo firmy”.

W szczególności nie upoważniają do podjęcia takich regulacji przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustawodawca jednoznacznie określa, iż wysokość stawek, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy, musi być obniżona – obligatoryjnie – jeżeli

odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (art. 6 ust. 4), zaś może zostać zróżnicowana – fakultatywnie – w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych (art. 6 ust. 4a).

W ocenie organu nadzoru wskazane przepisy ustawy określają wyłączne przesłanki zróżnicowania górnych stawek opłat, ustalanych przez radę gminy na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Bezpodstawnym jest zatem w świetle powołanych wyżej przepisów ustawowych uzależnianie wysokości stawek opłat od faktu, czy pojemnik (worek), w którym odpady zostały zgromadzone, jest oznaczony logo firmy wywozowej.

Przedmiotowa uchwała posiada walor przepisu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z § 115 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej ustalonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w akcie prawa miejscowego zamieszcza się wyłącznie przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie sądowym, ugruntował się pogląd, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym i rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Zaniechanie takiego działania stanowi istotne naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa.

Podjmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Ze swoistego „związania” treści aktu prawa miejscowego zakresem spraw przekazanych do uregulowania wynika zakaz konstruowania dodatkowych kryteriów pozaustawowych w treści tego aktu (J. Wrylewski (red.), T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2003).

Stwierdzenie nieważności zapisu § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały skutkuje tym, że nie zawiera ona koniecznych unormowań wynikających z art. 6 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Jak już wspomniano, w przepisie tym zawarty jest kategoryczny nakaz obniżenia stawek, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

Prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawy wymaga zatem określenia przez Radę Gminy opłat za wszystkie usługi przewidziane w art. 6 ust. 1, ale także z rozróżnieniem na górne i niższe (preferencyjne) stawki opłat. Tylko w

takiej sytuacji delegacja ustawowa jest spełniona. W innym wypadku, czy to pominięcia w uchwale rodzaju stawki, czy rodzaju usługi określonych w art. 6 ust. 1, 2 i 4 ustawy, jest ona ułomna. Wadliwość ta jest tego rodzaju, że prowadzi do istotnego naruszenia prawa. Oznacza bowiem w praktyce, że przez okres obowiązywania uchwały właściciel nieruchomości pozbawiony jest prawa uiszczania niższych stawek za selektywnie zbierane odpady (por. m. in. wyroki WSA w Opolu z dnia 4 października 2007 r., II SA/Op 343/07, Lex 341351; WSA w Gliwicach z dnia 23 lutego 2009 r., II SA/GI 1040/08, Lex 545535).

Zakwestionowanie części uchwały wobec braku wyczerpującego unormowania materii poddanej prawu miejscowemu wyłącza możliwość pozostawienia w obrocie pozostałej części.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/15/11 w całości jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

*Genowefa Tokarska*

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Markuszów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy  
Markuszów