



NK.II.0911-3/582/09

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zmianami) stwierdzam *nieważność § 1 pkt 2 we fragmencie zawierającym zwrot: „jednak nie mniej niż 92,00 zł” uchwały Rady Gminy Czernica nr XXX/224/2009 z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli za usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, z powodu istotnego naruszenia 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).*

Uzasadnienie

Rada Gminy Czernica podjęła na sesji w dniu 24 listopada 2009 r. uchwałę nr XXX/224/2009 w sprawie ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli za usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 grudnia 2009 r. przekazana przez Zastępcę Wójta Czernicy pismem nr RG/0053/11/09.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 pkt 2 we fragmencie zawierającym zwrot: „jednak nie mniej niż 92,00 zł” z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Mocą § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Czernica postanowiła: „ 2) *wywóz nieczystości płynnych ze zbiorników bezodpływowych i ich transport do oczyszczalni ścieków – 23,00 zł za 1 m³ (w tym podatek VAT) jednak nie mniej niż 92,00 zł.*”

Z uzasadnienia do przedmiotowej uchwały wynika, że określone stawki za odbiór nieczystości płynnych mają na celu utrzymanie jej maksymalnego charakteru mobilizującego właścicieli nieruchomości posiadających zbiorniki bezodpływowe, do podpisania umów na usuwanie nieczystości ciekłych, bądź podłączenia się do kanalizacji miejskiej. Natomiast Gmina, organizując opróżnianie zbiorników bezodpływowych w ramach wykonania zastępczego (gdy właściciele nieruchomości nie zawarli umów), będzie wyliczała opłatę z zastosowaniem stawek określonych w niniejszej uchwale.

W ocenie organu nadzoru kompetencja, o której mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach, ma na celu **ustalenia górnej granicy stawek opłat** ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi wykonywane 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. Z kompetencji tej wynika, że ustalone przez radę gminy górne stawki opłat wiążą nie tylko podmioty posiadające zezwolenie na prowadzenie działalności polegającej na usuwaniu i unieszkodliwianiu odpadów komunalnych, ale również zakłady będące gminnymi jednostkami organizacyjnymi świadczącymi usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Podkreślić należy, że uchwała wydana na tej podstawie jest aktem prawa miejscowego i wiązać będzie nie tylko aktualnie działające w gminie podmioty, ale również te, które powstaną w przyszłości.

Drugorzędne znaczenie ma natomiast fakt, iż zgodnie z art. 6 ust. 6 ustawy gmina, w ramach wykonania zastępczego, organizuje wykonuje obowiązków określonych w art. 6 ust. 1 ustawy, w przypadku, gdy właściciele nieruchomości nie udokumentują korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającego zezwolenie oraz fakt, że w takiej sytuacji stosuje się stawki określone przez radę gminy na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy.

Skoro właściciel może powierzyć usunięcie odpadów lub nieczystości ciekłych z terenu swojej nieruchomości uprawnionemu przedsiębiorstwu lub zakładowi będącemu gminną jednostką organizacyjną w drodze umowy, to nie może budzić wątpliwości, że również określenie ceny za usługę w zakresie usuwania odpadów następuje w drodze umowy. Oceny tej nie może podważyć przewidziane w art. 6 ust. 2 upoważnienie rady gminy do ustalania górnych stawek opłat, ponieważ taka uchwała ma charakter aktu normatywnego ustalającego **ceny maksymalne** w rozumieniu przepisów obowiązującej wów-

czas ustawy o cenach. Konkretyzacja zaś takiej ceny w odniesieniu do określonego podmiotu i określonego przedmiotu usługi następuje w drodze umowy, której górny (nieprzekraczalny) pułap określa uchwała rady gminy. Skoro wskazane opłaty mają charakter cywilnoprawny, to w tym przypadku ma zastosowanie **zasada ekwiwalentności świadczeń**, zgodnie z którą opłatę wnosi się za **konkretne świadczenie**.

Kwestionowanym zapisem Rada Gminy Czernica określiła de facto dolną stawkę za wywóz nieczystości płynnych ze zbiorników bezodpływowych i ich transport do oczyszczalni ścieków. Z brzmienia niniejszego zapisu wynika bowiem, iż ustalono stawkę za 1 m³ w wysokości 23 zł, w tym VAT, zastrzegając jednocześnie, iż opłata ta nie może być niższa niż 92 zł. W konsekwencji oznacza to, że właściciele nieruchomości będą zmuszeni ponosić opłatę za odbiór nieczystości ciekłych w wysokości 92 zł, tj. za 4 m³, mimo że będą korzystać z usług w mniejszym zakresie.

W konsekwencji należy uznać, że Rada Gminy Czernica uchwalając zastrzeżenie, że opłata za wywóz nieczystości ciekłych i ich transport nie **może wynosić mniej niż 92,00 zł**, przy ustaleniu, że górna stawka opłaty to 23 za 1m³, w tym VAT, w istotny sposób wykroczyła poza zakres ustawowego upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Czernica, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób **ściśle, literalny**. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Rafał Jurkowlaniec