

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 sierpnia 2011 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:

sędzia NSA Małgorzata Jaśkowska (spr.)

sędzia NSA Joanna Banasiewicz

sędzia del. WSA Leszek Kamiński

Protokolant

Karolina Kubik

po rozpoznaniu w dniu 30 sierpnia 2011 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Dolnośląskiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 22 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Wr 406/10
w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Stoszowice
z dnia 18 listopada 2009 r. nr VIII/51/2009
w przedmiocie ustalenia górnej stawki opłat za usługi w zakresie usuwania, wywozu i unieszkodliwiania stałych odpadów komunalnych

1. uchyla zaskarżony wyrok,
2. stwierdza nieważność paragrafu 5 uchwały nr VIII/51/2009 Rady Gminy Stoszowice z dnia 18 listopada 2009 r.,
3. w pozostałym zakresie skargę oddala.

U Z A S A D N I E N I E

Rada Gminy Stoszowice działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., Nr 236 poz. 2008 ze zm. - dalej również jako ustawa) podjęła w dniu 18 listopada 2009 r. uchwałę Nr VIII/51/2009 w sprawie ustalenia górnej stawki opłat za usługi w zakresie usuwania, wywozu i unieszkodliwiania stałych odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych. W § 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że „Ustala się górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie przyjęcia i unieszkodliwiania stałych odpadów komunalnych dowiezionych własnym transportem do punktu zbiórki na - 210 zł/tona netto”. Natomiast zgodnie z przyjętym przez Radę Gminy zapisem § 5 „W przypadku, gdy właściciele nieruchomości, zarządcy lub użytkownicy wieczystości nie udokumentują korzystania z usług podmiotów posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności polegającej na odbiorze odpadów komunalnych lub opróżnianiu zbiorników bezodpływowych obowiązek ten przejmie gmina, pobierając opłatę podwyższoną o 100% w stosunku do cen określonych w § 1, 2 i 3 niniejszej uchwały”. W § 1 uchwały Rada Gminy Stoszowice ustaliła górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, zarządców oraz użytkowników wieczystych za usługi w zakresie usuwania, wywozu i unieszkodliwiania stałych odpadów komunalnych gromadzonych na terenie posesji w pojemnikach na odpady bądź w wózkach zakupionych w firmie zbierającej odpady (105 zł/m³ netto) oraz odpadów zbieranych i transportowanych w sposób selektywny (50% stawki wskazanej powyżej), a w § 3 Rada ustaliła górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości zarządców oraz użytkowników wieczystych za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych, transportu i unieszkodliwiania nieczystości ciekłych (50,00 zł/m³ netto). Z uzasadnienia uchwały wynika, że Rada Gminy Stoszowice działając zgodnie z treścią art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, kierując się troską o stan środowiska, stan sanitarny oraz dbając o porządek i czystość na terenie gminy określiła w drodze uchwały górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych. W uzasadnieniu wskazano również, że zgodnie z ust. 6 powołanego przepisu gmina jest zobowiązana zorganizować również odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych w przypadku, gdy właściciele nieruchomości nie zawarli stosownych umów. Na opisaną powyżej uchwałę w części stanowiącej treść jej § 2 i § 5 skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, działający jako organ nadzoru. Zaskarżonemu aktowi zarzucono naruszenie art. 6 ust. 2 oraz art. 6 ust. 6 i 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 i § 5 kwestionowanej uchwały oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego wg. norm przepisanych. Uzasadniając żądanie skargi organ nadzoru podał, że zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „Rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1.”. Z kolei według art. 6 ust. 1 tej ustawy: „Właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług 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 przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi”. Skarżący organ podkreślił przy tym, że do głównych zasad prawa administracyjnego należą: nakaz ścisłej wykładni norm kompetencyjnych, zakaz stosowania wykładni rozszerzającej i stosowania analogii. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Przywołany wyżej przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustanawia dla rady gminy upoważnienie do ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości jedynie za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości

ciekłych. Wynika to jasno z odesłania do art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawartego w końcowym fragmencie art. 6 ust. 2 tej ustawy. Rada Gminy nie jest wobec tego uprawniona do przekroczenia zakresu udzielonej jej w ten sposób kompetencji i ustalenia górnych stawek opłat za inne usługi, np. jak w rozpatrywanym przypadku za „przyjęcie i unieszkodliwienie stałych odpadów komunalnych dowiezionych własnym transportem do punktu zbiórki.” Taki zapis, zdaniem Wojewody, należy traktować jako przekroczenie udzielonej przez ustawodawcę kompetencji. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w delegacji ustawowej jest obowiązany działać ściśle w granicach tej delegacji. Wspomniany przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pozwala jedynie na uchwalenie przez radę gminy górnych stawek opłat za usługi określone w art. 6 ust. 1 tej ustawy, stąd regulację wprowadzoną w zaskarżonym przepisie uchwały wykraczającą poza zakres upoważnienia ustawowego należy uznać za sprzeczną z prawem. Ustanowiona przez Radę Gminy w § 2 uchwały nr VIII/51/2009 górna stawka opłaty za przyjęcie od właścicieli nieruchomości stałych odpadów na składowisko (punkt zbiórki) ma charakter opłaty za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, do ustanowienia której upoważnia radę gminy art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem: „Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.” Przyjmuje się, że akt podjęty na podstawie powołanego przepisu ustawy o gospodarce komunalnej ma charakter wewnętrzny, dotyczy opłat i cen za usługi świadczone przez gminę (gminne jednostki organizacyjne) bądź za korzystanie z gminnych urządzeń i obiektów użyteczności publicznej. Jego adresatami są zaś jednostki organizacyjne gminy i pracownicy w nich zatrudnieni. Z uwagi na powyższe, akt ten nie posiada mocy powszechnie obowiązującej i nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wojewoda Dolnośląski wskazał także, że według § 5 uchwały nr VIII/51/2009: „W przypadku, gdy właściciele nieruchomości, zarządcy lub użytkownicy wieczystości nie udokumentują korzystania z usług podmiotów posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności polegającej na odbiorze odpadów komunalnych lub opróżnianiu zbiorników bezodpływowych obowiązek ten przejmie gmina, pobierając opłatę podwyższoną o 100% w stosunku do cen określonych w § 1, 2 i 3 niniejszej uchwały.” Zgodnie z art. 6 ust. 6 i 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „6. Gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów, o których mowa w ust. 1.7. Wójt, burmistrz, prezydent miasta wydaje z urzędu decyzję, w której ustala: 1) obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych; 2) wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem stawek, o których mowa w ust. 2; 3) terminy uiszczania opłat, o których mowa w pkt 1; 4) sposób i terminy udostępniania urządzeń lub zbiorników w celu ich opróżnienia.” Organ nadzoru wyjaśnił również, że z brzmienia samego przepisu cytowanej ustawy (art. 6 ust. 6) wynika obowiązek gminy zapewnienia odbioru odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku niezawarcia przez właścicieli nieruchomości umów z podmiotami wykonującymi te usługi. Po ustępie 6 art. 6 przedmiotowej ustawy następuje ustęp 7, które przewiduje dla wójta gminy kompetencję do wydania decyzji ustalającej m.in. wysokość opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych. Biorąc pod uwagę powyższe usytuowanie przepisu ust. 7 art. 6 ustawy w systematyce tego aktu prawnego oraz kierując się regułami wykładni systemowej należy uznać, że w wyniku przejęcia przez gminę obowiązku wykonywania usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych, organem właściwym do ustalenia wysokości opłat za świadczenie przez gminę tych usług jest wójt. Tylko wójt, jako organ kierujący bieżącymi sprawami gminy (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym), jest, z mocy wymienionych wyżej przepisów, organem wyłącznie uprawnionym w zakresie organizacji przez gminę odbioru odpadów komunalnych i opróżniania zbiorników bezodpływowych, czego

wyrazem jest m.in. jego kompetencja do ustanowienia opłat za te usługi. Wobec tego jako istotne naruszenie prawa należy uznać wkroczenie przez Radę Gminy w kompetencje organu wykonawczego gminy i postanowienie o wysokości opłat obowiązujących w okolicznościach, o których mowa w art. 6 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Stoszowice wniosła o jej oddalenie i zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania wg. norm przepisanych. Wyjaśniła, że w § 2 zaskarżonej uchwały przyjęto górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie przyjęcia i unieszkodliwienia stałych odpadów komunalnych dowiezionych własnym transportem do punktu zbiórki. To postanowienie przepisu prawa miejscowego zostało zakwestionowane przez organ nadzoru jako podjęte z naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z przepisu art. 6 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zdaniem pełnomocnika Rady Gminy Stoszowice z tą oceną prawną nie sposób się zgodzić bowiem nawet restrykcyjna wykładnia ścieśniająca przepisu art. 6 ust. 1 ww. ustawy, nie pozwala na wyciągnięcie wniosku przyjętego przez skarżącego. Zgodnie z treścią przepisu art. 6 ust. 1 ww. ustawy, właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług 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, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi. Dając pierwszeństwo wykładni językowej wskazanego przepisu nie sposób przyjąć, że jego treść dotyczy wyłącznie odbioru bezpośrednio z miejsc zamieszkania (siedzib) właścicieli nieruchomości, albowiem jest w nim mowa o „odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości” bez bliższego wskazania, czy odpady mają być odbierane z terenu danej nieruchomości, czy też z innego miejsca, np. wyznaczonego przez przedsiębiorstwo komunalne. Tym samym nie sposób twierdzić, że Rada Gminy Stoszowice nie jest upoważniona do uregulowania górnej stawki opłaty za odbiór odpadów komunalnych z innego miejsca niż nieruchomość na której odpady powstały. Żaden przepis nie stoi na przeszkodzie, aby transport odpadów do wyznaczonego miejsca ich odbioru mógł być organizowany przez samych właścicieli. Przeciwna wykładnia, prezentowana przez skarżący organ nadzoru prowadzi wprost do naruszenia konstytucyjnej samodzielności wykonywania przez samorząd gminny powierzonych mu ustawami zadań, co z kolei narusza zasadę subsydiarności, która według ustawodawstwa Unii Europejskiej winna mieć znaczenie rozstrzygające w wypadku rozbieżności interpretacyjnych dotyczących przepisów powszechnie obowiązujących, a zwłaszcza przepisów o charakterze kompetencyjnym. Pełnomocnik Rady Gminy wyjaśnił również, że wskazane uregulowanie ma na celu dobro mieszkańców, albowiem umożliwia im wybór, czy chcą korzystać z usługi transportowej świadczonej przez przedsiębiorstwo, czy też chcą samodzielnie organizować transport odpadów, których ilość - z uwagi na warunki wiejskie - ulega znacznym wahaniom sezonowym związanym z charakterem produkcji rolnej. Również w wypadku wyboru przez mieszkańców opcji pozbycia się odpadów bez usług transportowych przedsiębiorstwa komunalnego i samodzielnego dowozu odpadów do wyznaczonego miejsca zbiórki, Rada Gminy Stoszowice chce mieć wpływ na wysokość maksymalnej stawki, jaka może być zaproponowana za odbiór takich odpadów. Poza tym, wskazane uregulowanie prawne funkcjonuje na terenie Gminy Stoszowice od szeregu lat i do tej pory nie było kwestionowane przez Wojewodę Dolnośląskiego (vide Dz. Urz. Woj. Dol. z 2008 r. Nr 62 poz. 798). W dalszej części pisma pełnomocnik Rady Gminy wskazał, że skarżący kwestionuje również treść § 5 uchwały, który stanowi, iż w przypadku, gdy właściciele nie udokumentują korzystania z usług uprawnionych podmiotów, to obowiązek odbioru odpadów przejmie gmina, pobierając opłatę podwyższoną o 100 % w stosunku do cen określonych w tej uchwale. Zdaniem organu nadzoru takie postanowienie również jest niedopuszczalne, bowiem organem właściwym w tym przypadku jest Wójt Gminy Stoszowice. Zdaniem Rady Gminy taka konkluzja pozostaje jednak w nieusuwalnej sprzeczności z treścią przepisu art. 6 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W przepisie art.

6 ust. 7 pkt 2 ww. ustawy, ustawodawca postanowił, że w wypadku przejęcia obowiązku odbioru odpadów przez gminę, Wójt wydaje z urzędu decyzję, w której ustala m.in. wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem stawek, o których mowa w art. 6 ust. 2 ww. ustawy, a zatem możliwym pozostaje jedynie zastosowanie stawek przyjętych przez organ stanowiący. Zgodnie bowiem z przepisem art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, radą gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi odbioru odpadów komunalnych (również stawki za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych). Wobec jednoznacznej treści przepisów art. 6 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Wójt Gminy Stoszowice nie ma żadnej swobody co do wyboru wysokości stawek objętych treścią decyzji administracyjnej o której mowa w art. 6 ust. 7, gdzie ustala m.in. obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych przez właścicieli, którzy nie podpisali wymaganych przepisami powołanej ustawy umów o odbiór nieczystości stałych i ciekłych. Organ wykonawczy gminy może w takim przypadku zastosować stawki w wysokości przyjętej przez Radę Gminy, zatem zaprezentowana przez skarżącego wykładnia prawa materialnego pozbawiona jest uzasadnionych podstaw. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 22 grudnia 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 406/10) oddalił skargę Wojewody Dolnośląskiego. W uzasadnieniu wskazał, iż podziela pogląd prezentowany w orzecznictwie sądowym, wg którego odesłanie zawarte w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie uprawnia do stosowania w zakresie oceny wadliwości uchwały lub zarządzenia organu gminy art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), ustanawiającego w sposób taksatywny przypadki kwalifikowanej wadliwości orzeczenia administracyjnego, obligującej właściwy organ do stwierdzenia jego nieważności. Wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tej kategorii zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej podjęcia określonego rodzaju uchwały, podjęcie uchwały o treści nie przewidzianej w normie prawnej będącej podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Z art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że organ stanowiący samorządu gminnego jest zobligowany do określenia w drodze uchwały górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za korzystanie z usług umożliwiających zrealizowanie ustawowego obowiązku pozbywania się w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. WSA uznał, że nie można wyprowadzić zarzutu istotnego naruszenia prawa z twierdzenia, iż Rada Gminy posługując się określeniem „przyjęcie”, a nie „odbior” stałych odpadów komunalnych w istocie ustaliła opłatę za wykonywanie przez przedsiębiorcę lub wyspecjalizowaną jednostkę gminną czynności nieprzewidzianych przez ustawodawcę. W języku polskim słowa „odbior” i „przyjęcie” są pojęciami znaczeniowo tożsamymi i wyjaśnianymi w sposób zamienny. W Słowniku języka polskiego (PWN, Warszawa 2008) termin „przyjąć” tłumaczony jest jako „stać się odbiorcą”, a termin „odbior” tłumaczony jest jako „przyjmowanie czegoś”, natomiast w Słowniku synonimów jako synonim słowa odbior wskazane są słowa: przyjęcie, przyjmowanie. W ocenie Sądu pierwszej instancji użycie w zapisie uchwały zamiast ustawowego określenia „odbior” słowa „przyjęcie” nie może być kwalifikowane jako sprzeczność z prawem, skoro istota tych czynności jest tożsama. Nie można też uznać za istotne naruszenie prawa przyjęcie w omawianym przepisie uchwały jako formy realizowania obowiązku, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tzn. pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości stałych odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami

odrębnymi), możliwości dowiezienia stałych odpadów komunalnych własnym transportem do punktu zbiórki. W obowiązującym stanie prawnym WSA nie znalazł podstaw do zakwestionowania legalności takiego ustalenia w akcie prawa miejscowego. Przyjmując taką ocenę Sąd pierwszej instancji uznał, że obecne standardy cywilizacyjne i potrzeby ochrony środowiska wymagają różnych instrumentów prawnych, poprzez które można kreować zachowania pożądane, czy oczekiwane przez społeczność zbiorową. Oznaczać to może również stworzenie dogodnych warunków dla wypełnienia przez określone podmioty obowiązków istotnych z punktu widzenia członków społeczności w tym np. dla pozbywania się odpadów zebranych na terenie nieruchomości nie w sposób przypadkowy, czy nielegalny, ale w sposób zgodny ze współczesnymi normami funkcjonowania społeczności zbiorowej. Nie jest niezgodne z prawem dowiezienie stałych odpadów komunalnych do miejsca ich zbierania w celu dokonania ich odbioru przez wyspecjalizowany podmiot. WSA zwrócił także uwagę, iż zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243), w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, obowiązki przedsiębiorcy dysponującego zezwoleniem na odbiór stałych odpadów komunalnych lub zakładu będącego gminną jednostką organizacyjną, wykonującego usługi w tym zakresie - jako posiadaczy odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach - nie ograniczają się do odbioru odpadów, ale obejmują również swoim zakresem obowiązek zapewnienia ich odzysku lub unieszkodliwienia we własnym zakresie lub przez wyspecjalizowaną jednostkę (innego przedsiębiorcę). Względy racjonalne nakazują uznać, że mimo iż ustawodawca w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wprowadza tej kategorii usług w ramach opłaty o jakiej mowa w art. 6 ust. 2, bowiem przedsiębiorca lub zakład gminy odbierający stałe odpady komunalne nie są zobligowani do wykonywania samodzielnie usługi w zakresie ich unieszkodliwiania, ale do zapewnienia tego, to i tak w cenę usługi określonej jako odbiór odpadów muszą być wkalkulowane koszty związane z ich unieszkodliwieniem. Żaden przedsiębiorca, czy specjalistyczny zakład gminny odbierający opady nie będzie takich kosztów ponosił samodzielnie, na własny rachunek, skoro nie jest możliwe wykonywanie usługi odbioru stałych odpadów komunalnych bez jednoczesnego udokumentowania możliwości unieszkodliwienia ich w legalny sposób. WSA nie podzielił także zarzutu Wojewody Dolnośląskiego odnoszącego się do przepisu § 5 uchwały. W przepisie tym Rada Gminy Stoszowice postanowiła, że w przypadku, gdy właściciele nieruchomości, zarządcy lub użytkownicy wieczystości nie udokumentują korzystania z usług podmiotów posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności polegającej na odbiorze odpadów komunalnych lub opróżnianiu zbiorników bezodpływowych obowiązek ten przejmie gmina, pobierając opłatę podwyższoną o 100% w stosunku do cen określonych w § 1, 2 i 3 uchwały. Zasadnie organ nadzoru wskazuje na ustawowy obowiązek gminy w zakresie zorganizowania odbioru odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku, gdy właściciele nieruchomości nie zawarli umów korzystania z usług w tym zakresie wykonywanych przez wyspecjalizowane podmioty. W takim przypadku - zgodnie z treścią art. 6 ust. 7 pkt 1 i 2 - wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydaje z urzędu decyzję, w której m.in. ustala obowiązek uiszczania opłat na odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych oraz ustala wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem stawek, o których mowa w ust. 2 (tzn. określonych w stosownej uchwale Rady Gminy). Wskazanie w § 5 uchwały sposobu wyliczenia opłaty z zastosowaniem stawek określonych na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy nie jest wkroczeniem w kompetencje organu wykonawczego gminy. Organ ten wydając decyzję, o której mowa w art. 6 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest zobligowany do stosowania stawek opłat określonych w odpowiednim akcie lokalnym. Ustawodawca nie zapewnia organowi wykonawczemu gminy żadnej dowolności, co do wysokości opłaty, nakazując stosowanie stawek ustalonych na podstawie art. 6 ust. 2 powoływanej ustawy. Wprowadzenie stawki podwyższonej w omawianym przypadku nie może być kwalifikowane jako inna, nieprzewidziana ustawowo opłata, o której mowa w przywoływanym w uzasadnieniu skargi wyroku sądu administracyjnego. Opłatę podwyższoną będą uiszczać tylko ci właściciele nieruchomości, którzy nie zawrą umów na wykonywanie usług w zakresie odbierania odpadów, czy opróżniania

zbiorników bezodpływowych ze specjalistycznymi jednostkami. Opłata podwyższona dotyczy zatem zachowań niepożądanych, a narażają się na nią tylko ci właściciele nieruchomości, którzy nie stosują się do przyjętych powszechnie standardów zachowań społecznych i nie akceptują postulowanej na obecnym etapie rozwoju cywilizacyjnego i kulturowego formuły funkcjonowania w zbiorowej społeczności. Powyższy wyrok został w całości zaskarżony skargą kasacyjną wywiedzioną przez Wojewodę Dolnośląskiego. Rozstrzygnięciu WSA zarzucono naruszenie prawa materialnego, tj. art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przez jego błędną wykładnię i uznanie, że przepis ten upoważnia radę gminy do: - ustalenia górnych stawek opłat za usługi w zakresie przyjęcia i unieszkodliwienia stałych odpadów komunalnych dowiezionych własnym transportem do punktu zbiórki oraz - ustalenia podwyższonych górnych stawek opłat za usługi odbierania stałych odpadów komunalnych, usługi przyjęcia i unieszkodliwienia stałych odpadów komunalnych dowiezionych własnym transportem do punktu zbiórki oraz usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych, transportu i unieszkodliwienia nieczystości ciekłych w przypadku przejęcia wykonania obowiązków w tym zakresie przez gminę. Wojewoda Dolnośląski wniósł o uchylene zaskarżonego wyroku, rozpoznanie skargi i stwierdzenie nieważności § 2 i § 5 uchwały nr VIII/51/2009 Rady Gminy Stoszowice z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie ustalenia górnej stawki opłat za usługi w zakresie usuwania, wywozu i unieszkodliwiania stałych odpadów komunalnych. Ewentualnie wniósł o uchylene wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W każdym z tych przypadków organ nadzoru wniósł o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu środka odwoławczego zwrócono uwagę, iż zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta niewątpliwie dotyczy również działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Należy w tym miejscu zastrzec, że konstytucyjnie gwarantowana samodzielność gminy, powiatu czy samorządu województwa nie uzasadnia odstępstw od opisanej zasady legalizmu. Zastrzeżenie to należy odnieść przede wszystkim do sfery imperium funkcjonowania organów tych jednostek, w tym przyznanych im kompetencji prawotwórczych. Podejmując akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1. Jak stwierdza z kolei art. 6 ust. 1 tej ustawy, właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy, korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi. Ustalając górne stawki tychże opłat rada gminy jest zobowiązana do zastosowania niższych stawek, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (art. 6 ust. 4 ustawy) i może stosować zróżnicowane stawki w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych (art. 6 ust. 4a ustawy). Mając na względzie powołane przepisy ustawy należy zauważyć, że rada gminy

została upoważniona do określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za określone usługi wykonywane przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego stosowne zezwolenie. Przedmiot usług został ściśle określony w art. 6 ust. 1 ustawy i dotyczy: 1) odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, 2) opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Bezpośrednie odesłanie w normie kompetencyjnej określonej w art. 6 ust. 2 ustawy, w zakresie przedmiotu usług, do treści art. 6 ust. 1 ustawy powoduje, że rada gminy została upoważniona do określenia górnych stawek opłat wyłącznie za opisane usługi. Uchwała podjęta na podstawie powołanej normy kompetencyjnej jest aktem prawa miejscowego, a zatem przepisem powszechnie obowiązującego prawa na terenie działania organu, który go ustanowił (w tym przypadku na terenie gminy). Brzmienie ustawowego upoważnienia wskazuje, że ustalone przez radę gminy górne stawki opłat za przedstawionego rodzaju usługi mają charakter stawek maksymalnych, co pozwala na przyjęcie, że odpowiadają one swoją istotą cenom urzędowym, o których mowa w ustawie z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. Nr 97, poz. 1050 ze zm.). Uchwała podjęta na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy, ze względu na jej powszechnie obowiązujący charakter, ma zatem moc wiążącą dla stron umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy. To oznacza, że zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorca posiadający stosowne zezwolenie - świadczący wskazanego rodzaju usługi - nie mogą domagać się od usługobiorców (właścicieli nieruchomości) opłat wyższych niż w stawkach ustalonych przez radę gminy. Skutkiem tej regulacji jest niewątpliwie ograniczenie, czy określenie granic swobody usługodawców w zakresie ustalania wysokości cen za usługi wskazane w art. 6 ust. 1 ustawy. Należy przyznać także, że niewątpliwym następstwem tego jest ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej podmiotów świadczących usługi polegające na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transporcie nieczystości ciekłych. Konstrukcja normy kompetencyjnej wskazanej w art. 6 ust. 2 ustawy oraz reglamentacyjny charakter uchwały podjętej na jej podstawie powoduje, że upoważnienie to powinno być interpretowane w sposób ścisły. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, realizacja tej normy powinna sprowadzać się wyłącznie do wskazania górnej stawki opłat za usługi określone w art. 6 ust. 1 ustawy, z uwzględnieniem wytycznych opisanych w art. 6 ust. 4 i ust. 4a ustawy. Przepis art. 6 ust. 2 ustawy, wbrew zaprezentowanemu stanowisku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, nie upoważnia zatem rady gminy do definiowania pojęcia „odbierania odpadów komunalnych” od właścicieli nieruchomości, czy uszczegółowienia zakresu przedmiotowego usług wymienionych w art. 6 ust. 1 ustawy. Tym bardziej, przedstawiona norma kompetencyjna nie daje radzie gminy podstaw do wskazania innych, niż przewidzianych ustawą, form realizacji obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy i ustalania górnych stawek opłat za tak ustalone inne czynności, czy usługi związane z pozbywaniem się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych. Zakres przedmiotowy usług, których dotyczą górne stawki opłat, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy został określony ustawowo, a rada gminy, w ramach realizacji tej normy kompetencyjnej jest związana narzuconym ustawą zakresem regulacji. Według Wojewody § 2 uchwały nr VIII/51/2009 podjęty został z przekroczeniem normy kompetencyjnej i jako istotnie naruszający prawo powinien być wyeliminowany z obrotu prawnego. WSA we Wrocławiu, uznając powyższą regulację uchwały za dopuszczalną i prawnie uzasadnioną dokonał błędnej wykładni art. 6 ust. 2 ustawy, czym naruszył wskazany przepis prawa materialnego. Nadto wnoszący skargę kasacyjną podniósł, iż art. 6 ust. 6 ustawy nakłada na gminę obowiązek zorganizowania odbioru odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych w odniesieniu do właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów, o których mowa w ust. 1. Art. 6 ust. 7 ustawy wskazuje wprost, że w opisanej sytuacji wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje z urzędu decyzję, w której ustala m.in. obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych (pkt 1) oraz wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem stawek, o których mowa w ust. 2 (pkt 2). Trzeba zauważyć, że w przypadku przejęcia przez gminę obowiązków opisanych w art. 6 ust. 6 ustawy, opłata za świadczone usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania

zbiorników bezodpływowych ustalana jest wyłącznie przez wójta, w drodze indywidualnego aktu administracyjnego - decyzji. Przepis art. 6 ust. 7 pkt 2 ustawy nakazuje wójtowi, ustalającemu wysokość opłat z wymienione usługi, zastosowanie stawek, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy, a więc górnych stawek opłat określonych przez radę gminy za usługi wymienione w art. 6 ust. 1. Istotnym jest, że wyliczając opłatę za opisanego rodzaju usługi wójt nie może zastosować stawek wyższych niż górne stawki opłat ustalone przez radę gminy wiążące strony umowy o świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych i opróżniania zbiorników bezodpływowych. Przepisy te nie przyznają zaś wójtowi możliwości zastosowania innych, podwyższonych stawek w odniesieniu do przypadków opisanych w art. 6 ust. 1 ustawy, które stanowiłyby sankcję za niewywiązanie się przez właścicieli nieruchomości z nałożonych ustawą obowiązków. Tym bardziej, do ustalenia opłat o charakterze quasi sankcyjnym nie została upoważniona rada gminy. Należy przyjąć, że norma kompetencyjna określona w art. 6 ust. 2 ustawy dotyczy wyłącznie ustalenia przez radę gminy górnych stawek opłat za wymienione w ustawie usługi świadczone na podstawie umowy zawartej pomiędzy właścicielem nieruchomości a podmiotem prowadzącym działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych i opróżniania zbiorników bezodpływowych. Rada Gminy nie została upoważniona do określania wysokości górnych stawek opłat w sytuacjach opisanych w art. 6 ust. 6 ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Stosownie do treści art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. - dalej jako p.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje konkretną sprawę w granicach zakreślonych przez skargę kasacyjną, biorąc z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, która zachodzi w przypadkach przewidzianych w § 2 tego artykułu. W badanej sprawie nie występują jednak żadne z wad wymienionych we wspomnianym przepisie, które mogłyby świadczyć o nieważności postępowania prowadzonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu i których zaistnienie powodowałoby konieczność zakończenia sprawy, co do zasady, już na tym etapie postępowania kasacyjnego.

Analiza środka odwoławczego wskazuje, iż względem kwestionowanego wyroku sformułowano zarzuty naruszenia prawa materialnego, zatem stan faktyczny przyjęty za podstawę orzekania w pierwszej instancji nie został w postępowaniu kasacyjnym zakwestionowany i jest niesporny. NSA zwraca uwagę, iż zarzuty skargi kasacyjnej zmierzają w istocie do zakwestionowania zaskarżonego wyroku w zakresie w jakim nie stwierdza on nieważności § 2 i § 5 uchwały Rady Gminy Stoszowice. Autor środka odwoławczego zarzuca przy tym Sądowi pierwszej instancji, iż niezasadnie przyjął, że art. 6 ust. 2 ustawy upoważnia radę gminy do: - ustalenia górnych stawek opłat za usługi w zakresie przyjęcia i unieszkodliwienia stałych odpadów komunalnych dowiezionych własnym transportem do punktu zbiórki, - ustalenia podwyższonych górnych stawek opłat za usługi odbierania stałych odpadów komunalnych, usługi przyjęcia i unieszkodliwienia stałych odpadów komunalnych dowiezionych własnym transportem do punktu zbiórki oraz usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych, transportu i unieszkodliwienia nieczystości ciekłych w przypadku przejęcia wykonania obowiązków w tym zakresie przez gminę.

W odniesieniu do pierwszej z poruszonych kwestii NSA zauważa zatem, iż nie podziela zarzutu sformułowanego przez Wojewodę Dolnośląskiego. Wprawdzie na ogólną aprobatę zasługują uwagi skarżącego, iż normy kompetencyjne upoważniające do tworzenia przepisów prawa (w tym miejscowego), a zwłaszcza przepisów nakładających obowiązki na inne podmioty, powinny być interpretowane ściśle, to jednak postulat ten nie może być sprowadzony do absurdu i w ten sposób zniekształcać sens przepisu, który należy widzieć m.in. przez pryzmat celu społecznego jaki jest mu nadawany przez ustawodawcę. W ocenie NSA Rada Gminy Stoszowice miała prawo do określenia górnych stawek opłat za usługi w zakresie przyjęcia i unieszkodliwienia stałych odpadów komunalnych dowiezionych własnym transportem do punktu zbiórki. Po pierwsze, stawki określone w § 2 uchwały związane są z odbiorem odpadów stałych i mają charakter maksymalny, co nie oznacza, iż zawsze w tej właśnie wysokości będą pobierane. Po drugie relacja, czy raczej różnica, pomiędzy § 1 i § 2 uchwały, oba odnoszą się do opłat za odpady stałe, polega na sposobie ich odbioru (tj. w drodze usług świadczonych na rzecz osób zobowiązanych albo w drodze ich samodzielnej dostawy) oraz na powiązaniu opłaty z właściwą jednostką miary [metr

szczęśliwy (miara objętości) - w przypadku świadczenia usług oraz tona (miara masy) - w przypadku samodzielnej dostawy]. Powyższe ma istotne znaczenie z punktu widzenia prawidłowego odczytania zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego Radzie Gminy Stoszowice w art. 6 ust. 2 ustawy. Przepis ten zezwala na wydanie uchwały określającej górne stawki za usługi określone w ust. 1, który z kolei wskazuje, iż obowiązek pozbycia się odpadów komunalnych stałych i nieczystości ciekłych może być realizowany przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę świadczącego takie usługi. W żadnym przepisie nie jest określone, w jaki sposób należy dostarczać odpady do gminnego zakładu zajmującego się m.in. ich utylizacją lub składowaniem. Zauważyć zatem trzeba, iż wykładnia art. 6 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 1 i 6 ustawy pozwala na ukształtowanie opłat w sposób przyjęty przez Radę Gminy Stoszowice. Zdaniem NSA regulacja § 2 uchwały uwzględnia przede wszystkim interes członków społeczności lokalnej, umożliwia im bowiem wybór pomiędzy korzystaniem z usług transportowych świadczonych przez uprawniony podmiot (np. przedsiębiorcę prywatnego lub zakład komunalny), a samodzielnym organizowaniem transportu odpadów stałych, których ilość (tj. objętość lub waga) może się znacznie wahać w poszczególnych okresach roku. Regulacja § 1 i § 2, uwzględniająca aspekt ekonomiczny, pozostawia swobodę decyzji podmiotom zobowiązanym do utrzymania czystości na terenie danej posesji. Wskazany aspekt ma również zachęcać osoby zobowiązane do wywiązywania się z obowiązku dbania o czystość w sposób ustawowo pożądanym (tj. poprzez dostarczanie odpadów do miejsc na ten cel przeznaczonych, a nie wywożenie ich na nielegalne składowiska). Za zasadny, choć nie w całości, uznano natomiast zarzut sformułowany względem drugiej z poruszonych kwestii, tj. niestwierdzenia przez WSA nieważności zapisu § 5 uchwały ustalającego zwiększenie o 100% górnych stawek opłat za usługi odbierania stałych odpadów komunalnych, usługi przyjęcia i unieszkodliwienia stałych odpadów komunalnych dowiezionych własnym transportem do punktu zbiórki oraz usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych, transportu i unieszkodliwienia nieczystości ciekłych w przypadku przejęcia wykonania obowiązków w tym zakresie przez gminę. Zauważyć należy, iż w art. 6 ust. 6 ustawy określono zasadę przejęcia przez gminę wyżej opisanych obowiązków, gdy władający daną nieruchomością nie zawarł umów na wykonywanie stosownych usług. W razie więc przejęcia obowiązku przez gminę, władający nieruchomością ponosi odpowiedzialność za wykreowany przez siebie stan, a jego sytuacja jest regulowana w drodze decyzji, którą na podstawie art. 6 ust. 7 ustawy wydaje wójt, burmistrz, prezydent miasta. Decyzja ta ustala: 1) obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych; 2) wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem stawek, o których mowa w ust. 2; 3) terminy uiszczania opłat; 4) sposób i terminy udostępniania urządzeń lub zbiorników w celu ich opróżnienia. W sytuacji stwierdzenia braku umowy na odprowadzanie odpadów stałych i nieczystości płynnych, organ wykonawczy gminy zobowiązany jest ustalić dla danej osoby opłatę, z zastosowaniem stawek określonych w art. 6 ust. 2 ustawy. Sformułowanie przepisu wskazuje więc, iż stawki te przyjmowane są w wysokości maksymalnej uchwalonej przez gminę, nawet jeżeli w normalnych sytuacjach (tj. w przypadku zawarcia umowy lub samodzielnego dostarczenia odpadów) gmina pobiera je w niższej wysokości. Powyższe świadczy o częściowo represyjnym charakterze opłaty nakładanej decyzją. W związku z powyższym, uchwalony przez Radę Gminy Stoszowice § 5 powoduje, iż osoby które nie zawarły umowy ponosić będą maksymalną opłatę zwiększoną dodatkowo o 100%. Jako, że brak jest podstawy prawnej do takiego określenia wysokości opłaty (dwukrotnie wyższego niż stawka maksymalna), § 5 uchwały będącej aktem prawa miejscowego dotknięty jest wadą nieważności. Na tle powyższego Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 p.p.s.a. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a. i art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchylił zaskarżony wyrok i stwierdził nieważność § 5 uchwały Rady Gminy Stoszowice z dnia 18 listopada 2009 r., Nr VIII/51/2009 w sprawie ustalenia górnej stawki opłat za usługi w zakresie usuwania, wywozu i unieszkodliwiania stałych odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych. W pozostałym zakresie skarga Wojewody Dolnośląskiego, jako niezasadna, podlegała oddaleniu.