



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 marca 2012 r.

Poz. 1320

SYGN. AKT II SA/LU 823/11

### WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 grudnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Krystyna Sidor

Sędziowie: Sędzia NSA Witold Falczyński, Sędzia NSA Grażyna Pawłowska - Janusz (sprawozdawca)

Protokolant : Starszy asystent sędziego Łucja Krasieńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 29 grudnia 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Dębowa Kłoda

z dnia 10 czerwca 2011 r., Nr VIII/31/11

w przedmiocie określenia górnych stawek opłat za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych

**stwierdza nieważność paragrafu 1 zaskarżonej uchwały.**

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

### UZASADNIENIE

Rada Gminy Dębowa Kłoda w dniu 10 czerwca 2011 r. podjęła uchwałę Nr VIII/31/11 w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W dniu 23 września 2011 r. Wojewoda Lubelski złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na wskazaną uchwałę w części obejmującej § 1 uchwały, wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w tej części.

Organ nadzoru wskazał, że zaskarżoną uchwałą Rada Gminy Dębowa Kłoda, 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 oraz art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustaliła górne stawki opłat za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Zgodnie z § 1 uchwały opłata ponoszona przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, została określona jako:

pkt 1 – opłata roczna od jednej osoby;

pkt 2 – opłata za jednorazowy odbiór odpadów gromadzonych w kontenerze KP-7;

pkt 3 – opłata od właścicieli nieruchomości stanowiących działki rekreacyjne.

Zdaniem Wojewody zróżnicowanie górnych stawek przedmiotowych opłat może nastąpić wyłącznie w dwóch przypadkach. Po pierwsze rada gminy, stosownie do art. 6 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jest zobowiązana do ustalenia niższych stawek, gdy odpady komunalne są zbierane

i odbierane w sposób selektywny. Po drugie, jak wynika z art. 6 ust. 4a powołanej ustawy, rada gminy może różnicować stawki opłat w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz w zależności od odległości od miejsca unieszkodliwienia odpadów komunalnych. Górne stawki opłat, ustalone w zaskarżonej uchwale, w sposób określony w art. 6 ust. 2 teże ustawy, powinny dotyczyć wielkości rzeczywistych lub zadeklarowanych, faktycznie wyprodukowanych odpadów i nieczystości ciekłych. Oznacza to, że górne stawki opłat winny być odniesione do konkretnej objętości odpadów i nieczystości ciekłych (np. litr, metr sześcienny, pojemnik o określonej pojemności), nie zaś do „normatywu” ich ilości czy ilości osób. Zaskarżona uchwała narusza określoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu, albowiem uchwała ta została podjęta z przekroczeniem normy kompetencyjnej określonej w powołanych przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Dębowa Kłoda wskazała, iż na sesji Rady zwołanej w listopadzie 2011 r. zostanie przedstawiony do rozpatrzenia projekt uchwały zmieniający zaskarżoną uchwałę w sposób uwzględniający zastrzeżenia organu nadzorczego.

Na rozprawie przed Sądem w dniu 29 grudnia 2011 r. pełnomocnik Rady Gminy złożył kopię uchwały Nr XIV/59/11 Rady z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, uchylającej w całości zaskarżoną uchwałę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga Wojewody Lubelskiego jest zasadna.

Skarga ta została wniesiona na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), stanowiącego, iż organ nadzoru, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1, to jest po upływie 30 dni od dnia doręczenia mu przez wójta uchwały rady gminy, nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały rady, lecz przysługuje mu prawo zaskarżenia tej uchwały do sądu administracyjnego.

Przedmiotem skargi Wojewody Lubelskiego jest uchwała Nr VIII/31/11 Rady Gminy Dębowa Kłoda z dnia 10 czerwca 2011 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. Urz. Woj. Lub. Nr 108, poz. 1914).

Objęty skargą Wojewody § 1 tej uchwały stanowi:

„§ 1. Określa się górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, w wysokości:

- 1) 25,00 zł netto, 8 % podatku VAT 2,00zł, łącznie 27,00 zł brutto rocznie od jednej osoby;
- 2) 340,00 zł netto, 8 % podatku VAT 27,20zł, łącznie 367,20 zł brutto za jednorazowy odbiór odpadów gromadzonych w kontenerze KP-7;
- 3) 120,00 zł netto, 8% podatku VAT 9,60zł, łącznie 129,60 zł brutto od właścicieli nieruchomości stanowiących działki rekreacyjne”.

W rozpoznawanej sprawie zastosowanie mają zatem przepisy 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.; w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały), powoływanej w dalszej części uzasadnienia jako: „ustawa”.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi.

W myśl art. 6 ust. 1 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. Stosownie do ustępu 2 tego artykułu

ustawy rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1.

Określając stawki opłat za wskazane wyżej usługi rada gminy:

- stosuje niższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (ust. 4);
- może stosować zróżnicowane stawki w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych (ust. 4a).

Z powołanych przepisów ustawy wynika, iż ustawodawca nie ustalił sposobu określania górnych stawek (normatywnych gwarancji ich ustalania). Kształtując dodatkowe zasady określania tych stawek, ustawodawca w art. 6 ust. 4 obliguje jednak organy stanowiące gmin do stosowania niższych stawek tych opłat, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny, zaś w ust. 4a upoważnia radę gminy do stosowania zróżnicowanych stawek opłat (uchwalanych w myśl ust. 2) w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Ustawa wskazuje zatem wyłącznie dwie przesłanki, które uprawniają do zróżnicowania stawek opłat, nie dając szerszej delegacji dla organów gminy w tym zakresie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 lipca 2009 r., II SA/Wr 159/09, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2009, nr 4, poz. 90).

Z powyższego wynika, iż za sprzeczną z prawem należy uznać uchwałę, która uzależnia górną stawkę opłat za przedmiotowe usługi od innych przesłanek niż określone w art. 6 ust. 4 i ust. 4a ustawy, takich jak wyrażona w kilogramach masa nieczystości czy też liczba osób korzystających z tychże usług (podobnie B. Dziadkiewicz (w:) B. Dziadkiewicz, P. Chmielnicki, K. Bandarzewski, Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, pod red. P. Chmielnickiego, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 218).

Uchwała Rady Gminy Dębowa Kłoda z dnia 10 czerwca 2011 r. w zaskarżonej przez Wojewodę części, wbrew upoważnieniu ustawowemu, wprowadza dodatkowe kryteria różnicujące stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi wykonywane przez podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Przepis § 1 zaskarżonej uchwały, jak wskazano wyżej, uzależnia górną wysokość przedmiotowych opłat m.in. od ilości osób korzystających, a także charakteru rekreacyjnego nieruchomości. Przepisy ustawy nie przewidywały tego rodzaju dodatkowych przesłanek ani nie upoważniały Rady Gminy do wprowadzenia innych niż normatywne, dalszych kryteriów, różnicujących maksymalne stawki omawianych usług.

Dopuszczając się wskazanych wyżej uchybień Rada Gminy Dębowa Kłoda naruszyła nie tylko powołane przepisy ustawy, ale również określoną w art. 7 Konstytucji zasadę praworządności, stanowiącą, iż organy władzy publicznej (w tym organy jednostek samorządu terytorialnego) działają na podstawie i w granicach prawa.

Konsekwencją ustalenia, że zaskarżony § 1 uchwały Rady Gminy Dębowa Kłoda z dnia 10 czerwca 2011 r. podjęty został z istotnym naruszeniem powołanych przepisów prawa była konieczność stwierdzenia nieważności w tej części przedmiotowej uchwały na podstawie art. 147 § 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.”. W myśl bowiem przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Wskazać należy, iż fakt uchylenia zaskarżonej uchwały z dnia 10 czerwca 2011 r. w całości uchwałą Rady Gminy nr XIV/59/11 z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 13 grudnia 2011 r., Nr 193, poz. 2995), nie czynił postępowania w sprawie niniejszej bezprzedmiotowym w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Wprawdzie zakwestionowany przez Wojewodę przepis przestał obowiązywać z dniem wejścia w życie kolejnej uchwały Rady Gminy (to jest w dniu 28 grudnia 2011 r.), nie oznacza to jednak, że zaskarżona uchwała nie może zostać poddana kontroli Sądu.

Należy bowiem zauważyć, że uchylenie uchwały przez organ, który ją podjął nie wywołuje takich samych skutków jak orzeczenie sądowe. Uchylenie zaskarżonej uchwały w całości przez radę gminy oznacza wyeliminowanie przepisów tej uchwały ze skutkiem od daty uchylenia (skutek ex nunc). Oznacza

to, że przepisy wymienionej uchwały od daty podjęcia uchwały do daty jej uchylenia w drodze uchwały traktowane być muszą jako istniejące i wiążące. Uchylenie zaskarżonej uchwały będącej aktem prawa miejscowego przez organ, który akt ten ustanowił nie jest kontrolą aktu, mającą na celu ocenę jego zgodności z prawem. Kontroli takiej dokonuje organ nadzoru albo sąd. Kontrola sądowa polega na ocenie legalności aktu prawa miejscowego i dokonywana jest według stanu prawnego i faktycznego z daty podjęcia aktu. Kontrola ta, w przypadku ustalenia sprzeczności aktu prawa miejscowego z obowiązującym prawem, prowadzi do stwierdzenia nieważności takiego aktu. Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili podjęcia uchwały (skutek *ex tunc*). Stwierdzenie nieważności § 1 uchwały przez Sąd oznacza więc, że w tym zakresie wskazane unormowanie należy traktować tak, jakby nie zostało podjęte. Ta zasadnicza różnica między istotą i skutkami uchylenia aktu prawa miejscowego a stwierdzeniem jego nieważności w trybie kontroli sądowej powoduje, że nie można uznać postępowania w sprawie niniejszej za bezprzedmiotowe (por. wyroki NSA: z dnia 4 marca 2005 r., OSK 1290/04, z dnia 13 września 2006 r., II OSK 758/06 oraz z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1046/07 – niepublikowane).

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd orzekł, jak w sentencji.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*