



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 grudnia 2022 r.

Poz. 8564

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.973.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/841/2022 Rady Miasta Gliwice z dnia 10 listopada 2022 r. w sprawie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz właścicieli nieruchomości, którzy są zobowiązani zawrzeć umowę na odbieranie odpadów komunalnych, w części określonej w § 1 ust. 1 – ust. 4 i § 2 ust. 1 – ust. 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 6 ust. 2 w związku z ust. 4 i 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1297 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 listopada 2022 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XLI/841/2022 w sprawie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz właścicieli nieruchomości, którzy są zobowiązani zawrzeć umowę na odbieranie odpadów komunalnych, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 6 ust. 2 i ust. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w ww. części z przyczyn opisanych poniżej.

W treści § 1 ust. 1 – ust. 4 i § 2 ust. 1 – ust. 4 uchwały Rada Miasta wskazała, co następuje:

§ 1. Ustala się górną stawkę opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za odpady komunalne, które są zbierane i odbierane w sposób selektywny, w następujących wysokościach:

1. za jednokrotne odebranie odpadów komunalnych segregowanych z pojemnika o pojemności 60 litrów – 13,41 złotych (słownie: trzynaście złotych 41/100) brutto;

2. za jednokrotne odebranie odpadów komunalnych segregowanych z pojemnika o pojemności 120 litrów – 26,81 złotych (słownie: dwadzieścia sześć złotych 81/100) brutto;

3. za jednokrotne odebranie odpadów komunalnych segregowanych z pojemnika o pojemności 240 litrów – 53,62 złotych (słownie: pięćdziesiąt trzy złote 62/100) brutto;

4. za jednokrotne odebranie odpadów komunalnych segregowanych z pojemnika o pojemności 1100 litrów – 245,59 złotych (słownie: dwieście czterdzieści pięć złotych 59/100) brutto.

§ 2. Ustala się górną stawkę opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za odpady komunalne, które nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny, w następujących wysokościach: 1. za jednokrotne

odebranie odpadów komunalnych z pojemnika o pojemności 60 litrów – 26,81 złotych (słownie: dwadzieścia sześć złotych 81/100) brutto;

2. za jednokrotne odebranie odpadów komunalnych z pojemnika o pojemności 120 litrów – 53,62 złotych (słownie: pięćdziesiąt trzy złote 62/100) brutto;

3. za jednokrotne odebranie odpadów komunalnych z pojemnika o pojemności 240 litrów – 107,24 złotych (słownie: sto siedem złotych 24/100) brutto;

4. za jednokrotne odebranie odpadów komunalnych z pojemnika o pojemności 1100 litrów – 491,18 złotych (słownie: czterysta dziewięćdziesiąt jeden złotych 18/100) brutto.

Organ nadzoru zaznacza, że zgodnie z przywołanym przez Radę Miasta w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 6 ust. 2 ustawy: *Rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1.*

Z kolei, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy: *Właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez:*

1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych lub,

2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2

- przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi.

Zakres usług, do których odsyła przepis art. 6 ust. 2 ustawy, dotyczy zatem pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi.

Ponadto, ustawa wskazuje dopuszczalne kryteria różnicowania wysokości górnych stawek opłat. Zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy: *Rada gminy określając stawki opłat, o których mowa w ust. 2, stosuje wyższe stawki, jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny.* Natomiast przepis art. 6 ust. 4a ustawy upoważnia Radę Miasta do różnicowania stawki w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odpowiednio odległości od miejsca przetwarzania odpadów komunalnych, stacji zlewnej, a także właściwości nieczystości ciekłych.

W ocenie organu nadzoru, przepis art. 6 ust. 4 i 4a ustawy, wskazuje kryterium, jakie rada może zastosować, obniżając bądź różnicując górne stawki opłat za odbiór odpadów komunalnych. Ustawodawca określił omawiane kryterium w sposób jednoznaczny i może je stanowić jedynie: gęstość zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległość od miejsca przetwarzania odpadów komunalnych (uprawnienie do zastosowania zróżnicowanych stawek), a także selektywna zbiórka i odbiór tych odpadów (obowiązek zastosowania niższych stawek opłat); w odniesieniu do nieczystości ciekłych przesłankę taką stanowi także: *odległość od stacji zlewnej bądź właściwości nieczystości ciekłych.* Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie szerszej delegacji dla Rady Miasta. Oznacza to, że w przypadku, gdy Rada określa i różnicuje stawki opłat za określone usługi, nie może stosować kryteriów innych, niż te wskazane przez ustawodawcę.

W cytowanych wyżej regulacjach uchwały (§ 1 ust. 1 – ust. 4 i § 2 ust. 1 – ust. 4 uchwały) Rada Miasta Gliwice dokonała zróżnicowania górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych ze względu na wielkość pojemnika służącego do zbierania odpadów komunalnych. Rada Miasta zastosowała zatem kryterium nie wymienione w ustawie.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 listopada 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 574/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdził, że: *Z treści ww. przepisu wynika, że ustawodawca wskazał tylko dwie przesłanki, którymi może kierować się rada gminy przy dokonywaniu zróżnicowania górnych stawek opłat, nie przewidując w tym zakresie szerszej delegacji. Przesłankami tymi są: gęstość zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległość od miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Przesłanki te nie obejmują wielkości pojemnika, worka czy*

kontenera na odpady. Skoro więc w niniejszej sprawie dokonano zróżnicowania górnych stawek opłat przy zastosowaniu kryteriów pozaustawowych, to oznacza, że w tym zakresie zaskarżona uchwała została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej, co stanowi kwalifikowane naruszenie prawa – art. 6 ust. 4a w związku z ust. 2 ustawy o czystości. (por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 138/12; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach: z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. akt I SA/Ke 392/21, z dnia 17 czerwca 2021 r., sygn. akt I SA/Ke 117/21; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Uchwała określająca górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych, ze względu na generalny i powszechny charakter jej unormowań oraz z uwagi na istnienie wyraźnego upoważnienia ustawowego do jej podjęcia, stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Miasta obowiązana jest ściśle przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawę do podjęcia przedmiotowego aktu. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), musi zatem respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu. Dodatkowo, w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej przez Radę Miasta przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały (w zakresie wadliwego określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi polegające na odbiorze segregowanych odpadów komunalnych, jak również wadliwego określenia stawek opłat w przypadku braku segregacji tych odpadów), jest traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w ww. części. Zatem niewłaściwe określenie w § 1 ust. 1 – ust. 4 i § 2 ust. 1 – ust. 4 uchwały górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi polegające na odbiorze segregowanych odpadów komunalnych, jak również wadliwe określenie stawek opłat w przypadku braku segregacji tych odpadów, skutkuje nieprawidłowym wypełnieniem dyspozycji powołanych wyżej przepisów art. 6 ust. 2 w związku z ust. 4 i 4a ustawy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis art. 6 ust. 2 w związku z ust. 4 i 4a ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Ponownie należy wskazać, że opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLI/841/2022 Rady Miasta Gliwice z dnia 10 listopada 2022 r. w sprawie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz właścicieli nieruchomości, którzy są zobowiązani zawrzeć umowę na odbieranie odpadów komunalnych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz