



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 kwietnia 2023 r.

Poz. 3125

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.386.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr BR.0007.53.326.2023 Rady Gminy Gaszowice z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za odbieranie odpadów komunalnych oraz górnej stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, w całości, 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 23 lutego 2023 r. Rada Gminy Gaszowice podjęła uchwałę Nr BR.0007.53.326.2023 w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za odbieranie odpadów komunalnych oraz górnej stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych. Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in.: art. 6 ust. 2, 4 i 4a ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 marca 2023 r.

W toku badania legalności organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Rada przepisem § 1 uchwały postanowiła, że *Określa się górne stawki opłat od właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Gminy Gaszowice, w wysokości:*

*1) W przypadku, gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny:*

- a) worek 120 l – 76,00 zł,*
- b) pojemnik 120 l – 96,00 zł,*
- c) pojemnik 240 l – 192,00 zł,*
- d) pojemnik 1100 l – 880,00 zł,*
- e) kontener KP 5 m<sup>3</sup> – 4 000,00 zł,*
- f) kontener KP 7 m<sup>3</sup> – 5 568,00 zł;*

*2) w przypadku, gdy odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny:*

- a) worek 120 l – 152,00 zł,*
- b) pojemnik 120 l – 192,00 zł,*

c) pojemnik 240 l – 384,00 zł,

d) pojemnik 1100 l – 1 760,00 zł,

e) kontener KP 5 m<sup>3</sup> – 8 000,00 zł,

f) kontener KP 7 m<sup>3</sup> – 11 136,00 zł.

Zgodnie z § 2 uchwały: *Określa się górną stawkę opłaty za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, w wysokości 120,00 zł za 1 m<sup>3</sup>.*

Natomiast § 3 uchwały stanowi, że: *Określa się górną stawkę opłaty za usługi w zakresie opróżniania osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, w wysokości 140,00 zł za 1 m<sup>3</sup>.*

W § 4 uchwały Rada postanowiła, że *Stawki opłat, o których mowa w § 1 i § 2 zawierają podatek od towarów i usług, o którym mowa w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.*

Zgodnie z przywołanym przez Radę Gminy 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 uiszczenia 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.

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.* Z kolei przepis art. 6 ust. 4a ustawy upoważnia radę gminy do zróżnicowania 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.*

Mając na uwadze regulacje art. 6 ust. 4 i 4a ustawy należy przyjąć, iż kryterium, jakie rada może zastosować, obniżając bądź różnicując górne stawki opłat za odbiór odpadów komunalnych, ustawodawca określił 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 gminy.

Podstawową zasadą działania organów administracji publicznej, w tym również organów jednostek samorządu terytorialnego, jest działanie na podstawie i w granicach prawa. 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.

Tymczasem, w cytowanych wyżej przepisach § 1 uchwały, Rada Gminy Gaszowice 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 Gminy zastosowała zatem kryterium nie wymienione w ustawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 listopada 2011 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 574/18) stwierdził, iż 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. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 558/11, publ. c.bosa).

Ponadto Rada przepisem § 4 uchwały wskazała, że *Stawki opłat, o których mowa w § 1 i § 2 zawierają podatek od towarów i usług, o którym mowa w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.*

Brak odwołania w tym przepisie do § 3 uchwały narusza zasady poprawnej legislacji i jasności prawa oraz może prowadzić do wniosku, że przyjęte w tym przepisie górne stawki opłaty za usługi w zakresie opróżniania osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, w wysokości 140,00 za 1 m<sup>3</sup> nie zawierają podatku od towarów i usług, są zatem stawkami netto, co jest sprzeczne z art. 6 ust. 2 ustawy w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 168).

Ustalona przez radę, górna stawka opłaty nie może być niższa od ceny usługi, która zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług, oznacza wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę; w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru lub usługi podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. Przez cenę rozumie się również stawkę taryfową. (ust. 2). Powyższe stanowisko koresponduje ze stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu wyroku WSA w Białymstoku z dnia 11 maja 2016 r., sygn. akt I SA/Bk 1235/15, gdzie stwierdzono, że: *Pojęcie „górnej stawki opłaty za usługę”, do ustalenia których w drodze uchwały jest zobligowana rada miejska odpowiada ustawowej definicji ceny, a zatem wartości wyrażonej w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. Zauważyć przyjdzie, (...) że górna stawka opłaty, o której mowa w art. 6 ust. 2 u.c.p.g. jest w istocie maksymalną kwotą, jaką może ustalić może ustalić w charakterze ceny podmiot wykonujący usługę. Jest to tym samym maksymalna cena jaką uiścić musi, w razie jej ustalenia, nabywca usługi. Istota górnej stawki opłaty jest więc tożsama z istotą maksymalnej ceny i służyć ma ochronie nabywcy usługi przed wygórowanymi cenami, których mógłby żądać przedsiębiorca za swoje usługi. Tak rozumiana opłata (cena) musi zatem uwzględniać podatek od towarów i usług, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż usługi podlega obciążeniu takim podatkiem. Wskazanie tym samym jedynie stawki „netto” takiej usługi z podaniem, że zostanie do niej doliczony podatek VAT w nieznanej wysokości narusza zatem art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług, stanowiąc jednocześnie o niewypełnieniu delegacji ustawowej z art. 6 ust. 2 u.c.p.g.*

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 gminy 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.

Zatem niewłaściwe określenie w § 1 pkt 1 niniejszej 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 (§ 1 pkt 2 uchwały), określenie przez organ stanowiący, górnych stawek opłat za usługi w zakresie opróżniania osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych w wysokości netto (§ 3 w związku z § 4 uchwały) skutkuje brakiem wypełnienia dyspozycji wymienionych wyżej przepisów art. 6 ust. 2 i 4 ustawy. Uchwała nie zawiera bowiem minimum postanowień, które zgodnie z przepisami powinna określać, a zatem nie realizuje w pełni upoważnienia wynikającego ze wskazanych przepisów.

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

Organ nadzoru wskazuje, że nieprawidłowe uregulowanie w uchwale ww. wskazanych kwestii przesądza o nieprawidłowej realizacji całej delegacji ustawowej określonej w art. 6 ust. 2 ustawy, a tym powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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 BR.0007.53.326.2023 Rady Gminy Gaszowice z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za odbieranie odpadów komunalnych oraz górnej stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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**