



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 lutego 2023 r.

Poz. 1506

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.115.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 lutego 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 LXXXI/471/2023 Rady Gminy Rudziniec z dnia 12 stycznia 2023 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy oraz górnych stawek opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz osadów z przydomowych oczyszczalni ścieków od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Rudziniec, 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. 2519 ze zm.), dalej jak: *ustawa*, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 stycznia 2023 r. Rada Gminy Rudziniec podjęła uchwałę Nr LXXXI/471/2023 w sprawie określenia górnych stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy oraz górnych stawek opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz osadów z przydomowych oczyszczalni ścieków od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Rudziniec.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 stycznia 2023 r.

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

W oparciu o regulację uchwały Rada określiła w § 1 ust. 1-2 uchwały górne stawki opłat za usługi odbierania odpadów komunalnych ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Gminy Rudziniec – z dodatkowym rozbiem na wyższe stawki obowiązujące w sytuacji, gdy odpady te nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny (§ 1 ust. 2). Dodatkowo w § 1 ust. 3 uchwały określono górne stawki opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz osadów z przydomowych oczyszczalni ścieków od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Rudziniec.

Zgodnie z przywołanym przez Radę 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 art. 6 ust. 2 ustawy dotyczy zatem ustanowionego w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy obowiązku właściciela nieruchomości pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Jak podkreśla się w doktrynie, rozwiązanie to ma na celu zapobieganie nielegalnemu pozbywaniu się odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych przez podmioty wymienione w tym przepisie, a wprowadzony przez ustawodawcę system górnych stawek spełnia w odniesieniu do nich dodatkową funkcję ochronną (zob. M. Budziarek, A. Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Lex/el i cytowane tam orzecznictwo).

Ponadto ustawa określa 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 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.

W ocenie organu nadzoru przepisy art. 6 ust. 4 i 4a ustawy wskazują w sposób enumeratywny kryteria, jakie rada może zastosować, różnicując górne stawki opłat za usługi wymienione w art. 6 ust. 1 ustawy. Ustawodawca określił omawiane kryteria w sposób jednoznaczny i mogą 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.

Tymczasem analiza § 1 ust. 1 i 2 uchwały wskazuje, że Rada, określając górne stawki opłat za usługi odbierania odpadów komunalnych (a zatem w odniesieniu do usług, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy), posłużyła się kryterium pojemności pojemnika służącego do zbierania odpadów komunalnych. Z kolei w odniesieniu do górnych stawek opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz osadów z przydomowych oczyszczalni ścieków zróżnicowano wysokość stawek w oparciu o kryterium przedmiotowe – stawka za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych wynosi 80,00 zł brutto za 1 m³, natomiast za odbiór i transport osadów z przydomowych oczyszczalni ścieków – 108,00 zł brutto za 1 m³.

Rada we wszystkich trzech analizowanych przypadkach posłużyła się zatem kryteriami różnicowania stawek nieznanymi ustawie. Kryterium pojemności pojemnika nie występuje w ogóle w art. 6 ust. 4 i 4a ustawy. Z kolei w przypadku nieczystości ciekłych, po dodaniu przez ustawodawcę do art. 6 ust. 4a ustawy kryterium właściwości nieczystości ciekłych, argument o niestosowaniu dodatkowych kryteriów różnicowania stawek jest tym bardziej uzasadniony. Nie można bowiem uznać, że – jak to uczyniła Rada – sam fakt gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalniach ścieków dotyczy ich właściwości (jest to raczej kwestia techniczna, niezwiązana z ich składem chemicznym i innymi właściwościami). Również z porównania brzmienia art. 6 ust. 1 z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy można wyprowadzić wniosek, że obie kategorie nieczystości ciekłych, czyli te gromadzone w zbiornikach bezodpływowych i osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków powinny być ujmowane łącznie – w obu tych przepisach ustawodawca odnosi się bowiem do zbiorczej kategorii nieczystości ciekłych.

Powyższe stanowisko jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 listopada 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 574/18, CBOSA: *Z treści ww. przepisu wynika, że ustawodawca wskazał przesłanki, którymi może kierować się rada gminy przy dokonywaniu zróżnicowania górnych stawek opłat, nie przewidując w tym zakresie szerszej*

delegacji. (...) 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; CBOSA).

Uchwała określająca górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, 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.

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 przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały jest traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Opisane uchybienie 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; CBOSA).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXXI/471/2023 Rady Gminy Rudziniec – w całości – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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