



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 marca 2023 r.

Poz. 2541

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.263.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 marca 2023 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LI/3/2023 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych, w części określonej w: tytule uchwały w zakresie sformułowania: „odbierania odpadów komunalnych oraz”, § 1 pkt 1 lit. a-lit. d, pkt 2 lit. a-lit. c, § 3 w zakresie sformułowania: „§ 1 i” 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. 2519 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 stycznia 2023 r. Rada Gminy Krzyżanowice przyjęła uchwałę Nr LI/3/2023 w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 6 ust. 1, 2 i 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 lutego 2023 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach.

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

W treści § 1 pkt 1 lit. a-lit. d oraz pkt 2 lit. a-lit. c uchwały Rada Gminy wskazała, co następuje:

*§ 1. Ustala się górne stawki opłat od właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Gminy Krzyżanowice w wysokości:*

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

- a) worek 80 l – 120 l – 8 zł;*
- b) pojemnik 120 l – 45,00 zł;*
- c) pojemnik 240 l – 65,00 zł;*
- d) pojemnik 1100 l – 160,00 zł;*

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

- a) pojemnik 120 l – 135,00 zł;*
- b) pojemnik 240 l – 195,00 zł;*

c) pojemnik 1100 l – 480,00 zł;

Organ nadzoru zaznacza, że 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 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 Gminy 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 Gminy. 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 pkt 1 lit. a-lit. d, pkt 2 lit. a-lit. c) Rada Gminy Krzyżanowice dokonała różnicowania górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych ze względu na wielkość worka i pojemników służących do zbierania odpadów komunalnych. Rada Gminy 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 różnicowania 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 różnicowania 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 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 Gminy 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 pkt 1 lit. a-lit. d oraz pkt 2 lit. a-lit. c 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.

Konsekwencją zakwestionowania § 1 pkt 1 lit. a-lit. d oraz pkt 2 lit. a-lit. c uchwały jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego z tytułu uchwały sformułowania: „odbierania odpadów komunalnych oraz” i § 3 w zakresie sformułowania: „§ 1 i” uchwały, które dotyczą również górnych stawek opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wobec powyższego, nie jest możliwe pozostawienie w obrocie prawnym ww. regulacji uchwały.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Krzyżanowice 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.

Omawiane uchybienia 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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 LI/3/2023 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**