



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 marca 2023 r.

Poz. 2548

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.308.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 marca 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 XLIX/419/2023 Rady Gminy Wiry z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych oraz właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, w części określonej w tytule uchwały w zakresie wyrazów „oraz właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy” oraz § 1 pkt 3-4 uchwały, jako sprzecznej z art. 6 ust. 2, 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 26 stycznia 2023 r. Rada Gminy Wiry podjęła uchwałę Nr XLIX/419/2023 w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych oraz właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in.: art. 6 ust. 2 i 4 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 lutego 2023 r.

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

W treści przepisu § 1 ust. 3 uchwały postanowiono, iż: *odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Gminy Wiry, gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości:*

- a) 49,88 zł za pojemnik 120 l,
- b) 99,76 zł za pojemnik 240 l,
- c) 457,24 zł za pojemnik 1100 l,
- d) 1662,66 zł za kontener KP 4,
- e) 2909,66 zł za kontener KP 7,
- f) 4156,66 zł za kontener KP 10.

Natomiast zgodnie z § 1 ust. 4 uchwały *odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Gminy Wiry, gdy odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości:*

- a) 99,76 zł za pojemnik 120 l,
- b) 199,52 zł za pojemnik 240 l,
- c) 914,48 zł za pojemnik 1100 l,
- d) 3325,32 zł za kontener KP 4,
- e) 5819,32 zł za kontener KP 7,
- f) 8313,32 zł za kontener KP 10.

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*. 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 pkt 3-4 uchwały) Rada Gminy Wyry 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. W wyroku z dnia 29 listopada 2011 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 574/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie 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. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 138/12).

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 3 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 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.

W przekonaniu organu nadzoru upoważnienie ustawowe zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy ma charakter podzielny, w związku z powyższym możliwe jest zakwestionowanie legalności przepisów określających górne

stawki opłat za usługi w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych (§ 1 pkt 3-4), i pozostawienie w obrocie prawnym przepisu § 1 pkt 1-2 określającego górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transport nieczystości ciekłych.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że w związku z kwestionowaniem legalności § 1 pkt 3 i 4 uchwały, należy w konsekwencji również stwierdzić nieważność tytułu uchwały w zakresie wyrazów „oraz właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy”.

Powyżej 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).

W dniu 23 marca 2023 r. do organu nadzoru wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącej Rady Gminy Wiry. Podniesione w nich zostało, iż *Stanowisko Wojewody co do zróżnicowania stawki nie wydaje się być trafne. Zarówno bowiem w odniesieniu do stawki opłat za odpady zbierane i odbierane selektywnie, jak i w przypadku, kiedy odpady te nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny są takie same.*

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ Rada zgodnie z delegacją powinna określić górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za wskazane usługi. Przepis art. 6 ust. 2 ustawy nie daje uprawnienia radzie gminy do ustalenia w drodze uchwały rady gminy cen, do uiszczenia których zobowiązani będą właściciele nieruchomości, od których będą odbierane odpady komunalne, lecz wyznacza jedynie sposób określenia ceny w umowie, określając maksymalną kwotę jaką może przyjąć jako cenę podmiot wykonujący usługę. Istota górnej stawki opłaty jest więc tożsama z istotą maksymalnej ceny, służy ochronie nabywcy usługi przed wygórowanymi kwotami, które w innym przypadku mogłyby zostać od nich przez przedsiębiorcę żądane.

Ponadto, wskazane w art. 6 ust. 4a ustawy nie obejmują wielkości pojemnika na odpady komunalne, stąd też regulacje jakie przyjęła Rada należało uznać, za istotnie naruszające prawo.

Organ nadzoru wskazuje, że nawet gdyby uznać, iż regulacje zawarte w przedmiotowej uchwale są prawidłowe ze względu na stawki są takie same mimo wskazanie stawek w odniesieniu do konkretnych pojemników, to Rada Gminy nie wskazała wszystkich możliwych pojemników na odpady komunalne, np. nie uwzględniono worków. Jednocześnie w wyjaśnieniach wskazano, iż *Stawka ta wynosi (po zaokrągleniu) 0,42 zł za litr i w każdym przypadku jest identyczna.* W ocenie organu nadzoru w chwili gdy dochodzi do „zaokrąglania” na etapie stawki za litr kwota końcowa szczególnie za kontenery o dużej pojemności nie jest tożsama.

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/419/2023 Rady Gminy Wiry z dnia 26 stycznia 2023r. w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych oraz właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy – w ww. części, 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, 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