



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 kwietnia 2025 r.

Poz. 2939

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.272.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/64/2025 Rady Gminy Lubomia z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie: określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Gminy Lubomia oraz tych, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych w części określonej:

- 1) w tytule uchwały w zakresie wyrazów: „którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Gminy Lubomia oraz tych,” – jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP;
- 2) w § 1 i § 2 uchwały – jako sprzecznej z art. 6 ust. 2 w związku z ust. 4 i ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Lubomia określiła określenia górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Gminy Lubomia w przypadku, gdy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny (§ 1 uchwały) oraz gdy w przypadku, gdy odpady nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny (§ 2 uchwały) i wreszcie określiła górną stawkę opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Lubomia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych (§ 3 uchwały).

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

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 19 marca 2025 roku, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

W ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z przywołanym 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. Natomiast 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 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 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 gminy 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 organu stanowiącego 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 i § 2) Rada Gminy Lubomia 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, czyli Rada Gminy zastosowała kryterium nie wymienione w ustawie. Działaniem takim Rada przekroczyła delegację ustawową, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 7 września 2023 r. sygn. akt I SA/Gl 373/23 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej jako „CBAOSA”) 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 przetwarzania odpadów komunalnych, stacji zlewnej, a także właściwości nieczystości ciekłych. Przesłanki te nie obejmują wielkości pojemnika czy worka 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 WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 138/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2018 r. sygn. akt VIII SA/Wa 574/18, wyroki WSA 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; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2023 r. sygn. akt I SA/Gl 344/23, publ. CBOSA).

Powyżej 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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 Olsztynie 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).

W konsekwencji powyższego koniecznym stało się objęcie niniejszym postępowaniem również części tytułu uchwały, w zakresie, w jakim odnosi się on do postanowień § 1 i § 2 uchwały, tj. w zakresie wyrazów "którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Gminy Lubomia oraz tych.". Niedopuszczalnym jest bowiem, w świetle konstytucyjnej zasady jasności i określoności prawa oraz pogłębia zaufania obywateli do organów państwa (art. 2 Konstytucji RP) sytuacja, w której tytuł uchwały nie odzwierciedla jej treści.

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 XIII/64/2025 Rady Gminy Lubomia z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie: określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Gminy Lubomia oraz tych, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych – w części wskazanej w *petitum* rozstrzygnięcia, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz