



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 maja 2025 r.

Poz. 3167

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.306.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 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 XI/90/2025 Rady Gminy Mstów z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie określenia wysokości górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz osadników przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, w części określonej w § 1 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 2022 r. poz. 1297 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 marca 2025 r. Rada Gminy Mstów podjęła uchwałę Nr XI/90/2025 w sprawie określenia wysokości górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz osadników przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa. W ocenie organu nadzoru uchwała zawiera uchybienia w zakresie prawidłowej realizacji delegacji ustawowej określonej w art. 6 ust. 2 w związku z ust. 4 i ust. 4a ustawy, dlatego też przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w ww. części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z brzmieniem § 1 ust. 1 uchwały: *Określa się górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są zobowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, za usługi odbierania odpadów komunalnych, jeżeli odpady komunalne zbierane są i odbierane w sposób selektywny:*

- 1) za jednorazowy odbiór pojemnika lub worka o pojemności 120 L – 100 zł brutto,
- 2) za jednorazowy odbiór pojemnika lub worka o pojemności 240 L – 150 zł brutto,
- 3) za jednorazowy odbiór pojemnika lub worka o pojemności 1100 L – 250 zł brutto.

2. *Ustala się dwukrotnie wyższe stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o których mowa w ust. 1, jeżeli właściciel nieruchomości nie dopełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny.*

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.* Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż określenie niższych stawek w uchwale jest obowiązkiem rady gminy, od którego organ ten nie może odstąpić, ani też z którego nie może zrezygnować. W sytuacji pominięcia w uchwale tego rodzaju stawki, nie można uznać, iż delegacja ustawowa została prawidłowo wypełniona. Niewywiązanie się przez radę gminy z obowiązku przewidzianego w art. 6 ust. 4 ustawy stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2012 r. sygn.. akt II SA/Wr 138/12).

Ponadto, przepis art. 6 ust. 4a ustawy upoważnia Radę Gminy do różnicowania stawek opłat 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.

Jak wynika z treści § 1 kwestionowanej uchwały Rada Gminy ustaliła górne stawki opłat ponoszone przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami na rzecz gminy w sytuacji, gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (ust. 1) oraz w sytuacji, gdy odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny (ust. 2). Określone w ww. przepisach uchwały wysokości górnych stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych zostały zróżnicowane ze względu na wielkość pojemnika lub worka.

Zdaniem organu nadzoru powyższe zróżnicowanie byłoby dopuszczalne, ale tylko w sytuacji, gdy przedmiotowe stawki odnoszące się do poszczególnych wielkości pojemnika lub worka po przeliczeniu na konkretną jednostkę miary, np. litr byłaby zawsze w tej samej wysokości. Tymczasem, dokonując

odpowiednich wyliczeń należy stwierdzić, iż w odniesieniu do odpadów komunalnych zbieranych i odbieranych w sposób selektywny, w przypadku worka lub pojemnika o pojemności 120 l stawka opłaty za 1 litr odpadów wynosi 0,83 zł, w przypadku worka lub pojemnika o pojemności 240 l stawka ta wynosi 0,63 zł, natomiast w przypadku worka lub pojemnika o pojemności 1100 l stawka opłaty za 1 litr odpadów wynosi 0,23. Podobnie kształtuje się również przedmiotowa stawka w odniesieniu do odpadów komunalnych, które nie są zbierane i odbierane selektywnie. Wskazane wyżej stawki opłaty za 1 litr są dwukrotnie wyższe. Z powyższych wyliczeń wynika zatem, im większa pojemność pojemnika lub worka tym mniejsza stawka opłaty.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, iż ukształtowanie wysokości górnych stawek opłat w sposób przyjęty w § 1 ust. 1 i 2 uchwały jest sprzeczny z zakresem regulacji przewidzianych w art. 6 ust. 4 i 4a ustawy. Rada Gminy Mstów zróżnicowała bowiem wysokość górnych stawek opłat w zależności od wielkości pojemnika i worka, a zatem zastosowała kryterium nie wymienione w ustawie. Działaniem takim Rada przekroczyła delegację ustawową, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Stanowisko organu nadzoru jest zgodne z przyjętą linią orzecniczą sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 7 września 2023 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (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).

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 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 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 ust. 4a ustawy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Mstów w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis art. 6 ust. 2 w związku z ust. 4 i ust. 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/90/2025 Rady Gminy Mstów z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie określenia wysokości górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz osadników przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych – w części określonej na wstępie, 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