



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 grudnia 2023 r.

WNP-I.4131.247.2023

### **Rada Miejska w Nowym Dworze Mazowieckim**

#### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688), dalej „u.s.g”

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LV/585/2023 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z dnia 31 października 2023 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 za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, w zakresie § 1.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 31 października 2023 r. Rada Miejska w Nowym Dworze Mazowieckim podjęła uchwałę Nr LV/585/2023 w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 oraz art. 42 u.s.g. w związku z art. 6 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023r. poz. 1649, poz. 1852), dalej: „u.c.p.g”.

Rada Miejska w Nowym Dworze Mazowieckim w § 1 inkryminowanej uchwały,

postanowiła, że:

„§ 1. 1. Określa się górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości na terenie Miasta Nowy Dwór Mazowiecki, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, za usługi odbierania odpadów komunalnych, które są zbierane i odbierane w sposób selektywny, w wysokości:

- 1) za pojemnik / worek 120 l - 110,00 zł brutto,
- 2) za pojemnik 240 l - 120,00 zł brutto,
- 3) za pojemnik 1100 l - 220,00 zł brutto.

2. Określa się wyższe górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, na terenie Miasta Nowy Dwór Mazowiecki, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, za usługi odbierania odpadów komunalnych, jeżeli nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny, w wysokości:

- 1) za pojemnik / worek 120 l - 220,00 zł brutto,
- 2) za pojemnik 240 l - 240,00 zł brutto,
- 3) za pojemnik 1100 l - 440,00 zł brutto.”.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. jednym z zadań własnych gminy jest utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowią jeden ze środków, za pośrednictwem których gmina realizuje ww. zadanie. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.c.g, 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 u.p.c.g., są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez 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 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.

Art. 6 ust. 2 u.c.p.g. stanowi, że rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1. Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych: „Istota górnej stawki opłaty, o której mowa w art. 6 ust. 2 u.c.p.g., jest więc tożsama z istotą maksymalnej ceny, służącej ochronie

nabywcy usługi przed wygórowanymi kwotami, które w innym przypadku mogłyby zostać od nich przez przedsiębiorcę żądane. Tak więc określona w uchwale wysokość opłat powinna zawierać cenę całkowitą, zawierającą w sobie wyliczony należny podatek VAT.” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2018 r. sygn. akt VIII SA/Wa 574/18).

Przy czym, rada gminy określając stawki opłat, o których mowa w art. 6 ust. 2, stosuje wyższe stawki, jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny (art. 6 ust. 4 u.c.p.g.). Nadto, ustawodawca w u.c.p.g. przewidział możliwość zróżnicowania w uchwale górnych 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 (art. 6 ust. 4a u.c.p.g.).

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Jak wynika z powyższych przepisów rada gminy może określić jedynie górną stawkę opłat, jaką mają obowiązek uiszczać właściciele nieruchomości, czyli nabywcy usług komunalnych. Wskazane opłaty są ponoszone przez właścicieli nieruchomości za korzystanie z usług związanych z odbieraniem odpadów komunalnych. Jest to opłata za świadczoną przez upoważniony podmiot usługę. Poza tym uchwała w sprawie górnych stawek opłat wyznacza sposób określenia ceny w umowie (Dziadkiewicz Bogusław, Chmielnicki Paweł (redakcja), Bandarzewski Kazimierz, „Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”, Warszawa 2007 Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, wydanie I, s. 288). Podejmując uchwałę w sprawie stawek maksymalnych, rada gminy musi przy tym uwzględnić fakt selektywnego zbierania odpadów, przez określenie dla tego sposobu zbierania odpadów stawki niższej od przyjętej w pozostałych przypadkach oraz spełnienie kryteriów z art. 6 ust. 4 u.c.p.g. „Poza tym, regulacja gminna (...) stanowi akt prawa miejscowego, ponieważ uchwała taka niewątpliwie wywiera skutki w sferze stosunków cywilnoprawnych.” (B. Dziadkiewicz, Utrzymanie..., s. 147; por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 1998 r. sygn. akt IV SA 247/98, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2018 r. sygn. akt VIII SA/Wa 573/18).

W uchwale wskazano, że świadczenie usług polega na odbieraniu worków i pojemników o pojemnościach 120 l, 240 l i 1100 l.

I tak, zgodnie § 1 ust. 1 inkryminowanej uchwały ustala się górną stawkę opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości na terenie Miasta Nowy Dwór Mazowiecki,

którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, za usługi odbierania odpadów komunalnych, w przypadku gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości: 110 zł - za worek lub pojemnik o pojemności 120 l, 120 zł - za pojemnik o pojemności 240 l oraz 220 zł - za pojemnik o pojemności 1100 l.

Z kolei zgodnie z § 1 ust. 2 skarżonej uchwały ustala się wyższe stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości na terenie Miasta Nowy Dwór Mazowiecki, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, za usługi odbierania odpadów komunalnych, w przypadku gdy odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości: 220 zł - za worek lub pojemnik o pojemności 120 l, 240 zł - za worek lub pojemnik o pojemności 240 l oraz 440 zł - za pojemnik o pojemności 1 100 l.

Z przywołanych regulacji wynika, że w uchwale Rada Miejska w Nowym Dworze Mazowieckim zróżnicowała wysokości górnych stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych ze względu na wielkość pojemnika. Im większy pojemnik tym niższa stawka opłaty za litr. Przy czym wysokość opłaty za pojemnik o objętości 1100 l nie jest naliczona proporcjonalnie w stosunku do wysokości opłat za pojemnik o wielkości 240 l, zaś w przypadku pojemnika lub worka o wielkości 120 l, jest wprawdzie dwukrotnie wyższa, lecz pojemność tychże pojemników lub worków nie jest ustalona w odpowiedniej proporcji w stosunku do wysokości opłaty (§ 1 ust. 1 oraz ust. 2 inkryminowanej uchwały), powyższe odnosi się zarówno do przypadku odbioru odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, jak również do przypadku odbioru odpadów komunalnych zbieranych w sposób nieselektywny.

Ukształtowanie powyższych cen w sposób przyjęty w § 1 ust. 1 § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały powoduje, że uchwała ta pozostaje sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radom gmin na podstawie ustawy kompetencyjnej. Takie rozwiązanie jest różnicowaniem opłat w zależności od wielkości pojemnika lub worka (przy preferowaniu pojemników i worków większych, gdzie stawka za odbiór odpadów byłaby de facto mniejsza niż za odbiór odpadów z mniejszego pojemnika).

W wyroku WSA w Kielcach z dnia 17 czerwca 2021 r. sygn. akt I SA/Ke 117/21 Sąd ustalił, że: „Wymaga podkreślenia, że ustawodawca w art. 6 ust. 4a u.c.i.p. wskazał na trzy przesłanki (gęstość zaludnienia na danym obszarze gminy, odległości od miejsca przetwarzania odpadów oraz właściwości nieczystości ciekłych), według których rada gminy może dokonać zróżnicowania górnych stawek opłat, nie przewidując w tym względzie szerszej delegacji. Przesłanki te nie obejmują wielkości pojemnika na odpady komunalne. Skoro w niniejszej

sprawie dokonano zróżnicowania górnych stawek opłat przy zastosowaniu kryteriów pozaustawowych oznacza to, że w tym względzie omawiana uchwała podjęta została z przekroczeniem delegacji ustawowej, co stanowi o kwalifikowanym naruszeniu prawa.”.

Należy podkreślić, że 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 u.s.g. 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 uchwały, polegające na wadliwym określeniu górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbioru segregowanych odpadów komunalnych, jak również wadliwym określeniu stawek opłat w przypadku braku segregacji tych odpadów, jest traktowane jako istotne naruszenie prawa.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały, w części, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w zakresie objętym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

***Tobiasz Bocheński***

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/