



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 07 grudnia 2023 r.

WNP-I.4131.242.2023

**Rada Gminy Jakubów**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXI/367/2023 Rady Gminy Jakubów z dnia 30 października 2023 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, w części, tj. w zakresie ustaleń zawartych w § 1 oraz § 2 uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się 30 października 2023 r. Rada Gminy Jakubów podjęła uchwałę Nr LXI/367/2023 w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Jakubów zawiadomienia w dniu 20 listopada 2023 r. znak: WNP-I.4131.242.2023.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Analizując treść przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż ustalenia uchwały zawarte w § 1 i § 2, w sposób istotny naruszają art. 6 ust. 2 i ust. 4 w związku z art. 6 ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 i 1852), zwanej dalej „u.c.p.g.”. poprzez zróżnicowanie górnych stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych przy zastosowaniu kryteriów pozaustawowych w przypadku odbioru odpadów komunalnych zbieranych i odbieranych w sposób selektywny i nieselektywny w pojemnikach i workach.

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 przyjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi, m.in. art. 6 ust. 2 i ust. 4 u.c.p.g.

W § 1 i 2 uchwały Rada Gminy Jakubów postanowiła, iż:

„§ 1.1. Ustala się górną stawkę opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami na rzecz gminy za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych niesegregowanych, z zastrzeżeniem § 2:

- 1) za worek o pojemności 60L – 120L – w wysokości 50,00 zł brutto,
- 2) za pojemnik 1100L w wysokości 300,00 brutto

§ 2.1. Górną stawkę opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości, o której mowa w § 1, jeżeli odpady komunalne zbierane są i odbierane w sposób selektywny ustala się:

- 1) za worek o pojemności 60L – 120L w wysokości 25,00 zł brutto,
- 2) za pojemnik 1100L w wysokości 150,00 brutto.

2. Za odpady zbierane w sposób selektywny uważa się odpady zbierane w sposób zapewniający odbiór w odrębnych urządzeniach, co najmniej następujących frakcji odpadów: papieru i tektury (w tym opakowania, gazety, czasopisma itp.), tworzywa sztucznego - plastik; szkła, metalu, niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, odpadów wielomateriałowych, odpadów ulegających biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów i odpadów zielonych, popiołu; odpadów tekstyliów i odzieży;”.

Wskazać należy, iż przepisy u.c.p.g. stanowią jeden ze środków, za pomocą których gmina realizuje zadania określone w u.s.g., a konkretnie w art. 7 ust. 1 pkt 3 tej ustawy. Stosownie do brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy utrzymania czystości i porządku.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.c.p.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, 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.

Stosownie do brzmienia art. 6 ust. 2 u.c.p.g., rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1. Przy czym organ stanowiący gminy określając stawki opłat, o których mowa w ust. 2, stosuje wyższe stawki, jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny (ust. 4).

Zgodnie z przywołanymi powyżej przepisami u.c.p.g. w ramach upoważnienia wynikającego z art. 6 ust. 2 u.c.p.g. rada gminy określa wyłącznie górną stawkę opłat, jaką zobowiązani są uiszczać właściciele nieruchomości. 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 u.c.p.g. stanowi istotne naruszenie prawa. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 10 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 138/12).

Przepisy u.c.p.g. pozwalają na zróżnicowanie stawek opłat w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwienia odpadów komunalnych. Kryteria wyżej wskazane są jedynymi kryteriami, które mogą stanowić podstawę do wprowadzenia innych stawek. Pojęcie „górną stawkę opłaty za usługi”, do ustalenia których w drodze uchwały jest zobligowana rada gminy, odpowiada ustawowej definicji ceny, a zatem wartości wyrażonej w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. Górna stawka opłaty, o której mowa w art. 6 ust. 2 u.c.p.g. jest w istocie maksymalną kwotą, jaką może ustalić w charakterze ceny podmiot wykonujący usługę. Jest to tym samym maksymalna cena jaką musi uiścić, w razie jej ustalenia, nabywca usługi. Istota górnej stawki opłaty jest więc tożsama z istotą maksymalnej ceny i służyć ma ochronie nabywcy usługi przed wygórowanymi cenami, których mógłby żądać przedsiębiorca za swoje usługi. Tak rozumiana opłata (cena) musi zatem uwzględniać podatek

od towarów i usług, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż usługi podlega obciążeniu takim podatkiem (tak np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Gl 663/06, wyrok WSA w Białymstoku z 11 maja 2016 r., sygn. akt I SA/Bk 1235/15).

Jak wynika z treści § 1 ust. 1 kwestionowanej uchwały Rada Gminy ustaliła górną stawkę opłat ponoszona przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami na rzecz gminy w sytuacji, gdy odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości 50,00 zł brutto za worek o pojemności 60 litrów – 120 litrów (§ 1 ust. 1 pkt 1) oraz w wysokości 300,00 zł brutto za pojemnik 1100 litrów (§ 1 ust. 1 pkt 2).

Z kolei jak wynika z treści § 2 ust. 1 kwestionowanej uchwały Rada Gminy ustaliła górną stawkę opłat ponoszona 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 w wysokości 25,00 zł brutto za worek o pojemności 60 litrów – 120 litrów (§ 2 ust. 1 pkt 1) oraz w wysokości 150,00 zł brutto za pojemnik 1100 litrów (§ 2 ust. 1 pkt 2).

Z § 1 ust. 1 oraz § 2 ust. 1 kwestionowanej uchwały wynika, że Rada Gminy Jakubów zróżnicowała wysokości górnych stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych ze względu na wielkość pojemnika lub worka. Zgodnie z treścią uchwały w odniesieniu do odpadów komunalnych zbieranych i odbieranych w sposób nieselektywny, w przypadku worka o pojemności 60 litrów stawka opłaty za litr odpadów wynosi 0,83 zł brutto, a w przypadku worka o pojemności 120 litrów – 0,42 zł brutto za litr odpadów. Z kolei stawka opłaty za litr odpadów odbieranych i zbieranych w sposób nieselektywny w przypadku pojemnika o pojemności 1100 litrów wynosi 0,27 zł brutto. Zgodnie z treścią uchwały w odniesieniu do odpadów komunalnych zbieranych i odbieranych w sposób selektywny, w przypadku worka o pojemności 60 litrów stawka opłaty za litr odpadów wynosi 0,42 zł brutto, a w przypadku worka o pojemności 120 litrów – 0,21 zł brutto za litr odpadów. Z kolei stawka opłaty za litr odpadów odbieranych i zbieranych w sposób selektywny w przypadku pojemnika o wielkości 1100 litrów wynosi 0,14 zł brutto. W świetle regulacji zawartych w uchwale, im większa pojemność worka lub pojemnika, tym mniejsza stawka opłaty za litr.

Organ nadzoru wskazuje, iż ukształtowanie wysokości stawek opłat w sposób przyjęty w § 1 ust. 1 i § 2 ust. 1 uchwały, powoduje, że Rada Gminy ustaliła ww. stawki w sposób sprzeczny z zakresem regulacji przewidzianej w u.c.p.g. Przyjęte w uchwale rozwiązanie stanowi zróżnicowanie opłat w zależności od wielkości pojemnika lub worka. Zgodnie z treścią

uchwały preferuje się pojemniki i worki o większej pojemności, gdzie stawka za odbiór odpadów komunalnych jest niższa niż w przypadku mniejszego pojemnika lub worka.

Zdaniem organu nadzoru rada gminy ustalając górne stawki opłat za wywóz odpadów komunalnych usuwanie nieczystości płynnych i ich transport, powinna mieć na względzie uzasadnione interesy przedsiębiorców, którzy wykonują usługi, o których mowa w art. 6 ust. 1 u.c.p.g. oraz interesy właścicieli nieruchomości. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych sposób ustalenia stawki opłaty, powinien być przekonujący, oparty na kalkulacji ekonomicznej, a argumentacja za nim przemawiająca racjonalna i stosownie uzasadniona. Trudno bowiem ustalać opłatę w określonej kwocie, nie znając sposobu jej ustalenia i czynników wpływających na jej wysokość, tak więc uprawnienia do jej ustalenia nie można kojarzyć z dowolnością prawodawcy lokalnego. Górne stawki opłat za odbiór odpadów komunalnych muszą obejmować wszystkie czynniki cenotwórcze związane z np. opłatą środowiskową, odbiorem, transportem, segregacją tych odpadów.

Stanowisko organu nadzoru jest zgodne z przyjętą linią orzecniczą sądów administracyjnych. W wyroku z 29 listopada 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 574/18 WSA w Warszawie wskazał, że skoro dokonano w uchwale zróżnicowania górnych stawek opłat przy zastosowaniu kryteriów pozaustawowych, to oznacza, iż w tym zakresie uchwała została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej, co stanowi naruszenie art. 6 ust. 4a u.c.p.g.

Organ nadzoru podkreśla, iż art. 6 ust. 4a u.c.p.g. przewiduje następujące przesłanki (gęstość zaludnienia na danym obszarze gminy, odległość od miejsca przetwarzania odpadów oraz właściwości nieczystości ciekłych), według których rada gminy może dokonać zróżnicowania górnych stawek opłat. Ustawodawca nie przewiduje w tym zakresie rozszerzenia delegacji. Przesłanki wyżej wskazane nie obejmują wielkości pojemnika lub worka na odpady komunalne. W przedmiotowej sprawie dokonano zróżnicowania górnych stawek opłat przy zastosowaniu przesłanek pozaustawowych, tj. wysokość stawki opłat została uzależniona od wielkości pojemnika lub worka. Wskazać ponadto należy, iż treść takiej uchwały musi pozostawać w zgodności z pozostałymi przepisami prawa. 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. Jeżeli rada skorzysta z uprawnienia określenia górnej granicy stawki opłaty, stawka będzie obowiązywała wszystkie działające na terenie danej gminy firmy wywozowe, także będące jednostkami organizacyjnymi gminy. Wprawdzie ustawodawca nie wskazuje, jakimi kryteriami rada gminy ma się kierować ustalając wysokość stawki, powinna jednak brać pod uwagę takie okoliczności, jak koszty usuwania nieczystości, zapewnienie odpowiedniej rentowności zainteresowanych

przedsiębiorców, zabezpieczenie mieszkańców przed nadmiernymi, niezasadnionymi kosztami (wyrok WSA w Szczecinie z 1 lutego 2028 r., sygn. II SA/Sz 1384/17).

Odnosząc się do postanowienia uchwały zawartego w § 2 ust. 2 uchwały, w którym Rada Gminy wskazała frakcje odpadów, które są zbierane w sposób selektywny, zaznaczam, iż tego typu kwestie zostały objęte regulaminem utrzymania czystości i porządku w Gminie Jakubów. Zgodnie bowiem z art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 i 1852) rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; regulamin jest aktem prawa miejscowego (ust. 1). Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady (ust. 2 pkt 1 lit. a), selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych (ust. 2 pkt 1 lit. b). Skoro zatem kwestie dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych zostały zawarte w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jakubów, tj. w uchwale Rady Gminy Jakubów Nr XXXIX/228/2021 z dnia 29 listopada 2021 r. zmienionej uchwałą XL/241/2021 z 27 grudnia 2021 r., uznać należy, iż Rada Gminy podjęła przedmiotową uchwałę z przekroczeniem delegacji ustawowej, co niewątpliwie stanowi istotne naruszenie prawa. Brak zatem delegacji do regulowania tego typu kwestii w drodze uchwały podejmowanej na podstawie art. 6 ust. 2 i 4 u.c.p.g., która winna określać wyłącznie górne stawki opłat ponoszone przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

Zgodnie z przyjętym w judykaturze stanowiskiem, w tym m.in. wyrażonym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt

IV SA/Wa 837/17: „Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W konsekwencji uchwała ta powinna zostać sporządzona, uchwalona i ogłoszona zgodnie ze standardami prawidłowej legislacji, a organ, realizując upoważnienie ustawowe, jest obowiązany działać ściśle w jego granicach (por. NSA w wyroku z 11 grudnia 2020 r. sygn. I GSK 1193/20).

Wskazać nadto należy, iż Rada Gminy Jakubów w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, która wynika wprost z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Oznacza to, że wykonując kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniu ustawowym, organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązane są działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Reasumując, normy kompetencyjne upoważniające do tworzenia przepisów prawa, a w szczególności przepisów nakładających obowiązki na inne podmioty, powinny być interpretowane w sposób ścisły. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego nie mogą prowadzić do zniekształcenia sensu przepisu rangi ustawowej, który należy postrzegać przez pryzmat celu społecznego, jaki jest mu nadany przez ustawodawcę.

Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy, stwierdzić należy, iż regulacje zawarte w § 1 oraz w § 2 uchwały, przekraczają zakres upoważnienia wynikający z art. 6 ust. 2 u.c.p.g. W przedmiotowej sprawie Rada Gminy uprawniona była wyłącznie do określenia

w drodze uchwały górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w części objętej stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje 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/