



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 lipca 2020 r.

Poz. 5537

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.375.2020.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 lipca 2020 roku

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

orzekam

nieważność uchwały nr XXII/157/20 Rady Gminy Słupca z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2020 roku Rada Gminy Słupca uchwałą nr XXII/157/20 określiła szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, zwanej dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2020 r. poz. 713) - zwanej dalej "u.s.g." w zw. z art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.) - zwanej dalej "u.o.c.p."

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 czerwca 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 u.s.g. gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W myśl art. 6r ust. 3 u.c.p.g, rada gminy, określa w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług

przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Określenie powyższych kwestii stanowi zatem niezbędne minimum, które musi zostać uregulowane w przedmiotowej uchwale. Akt ten musi także określić tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 6r ust. 3d u.o.c.p.g.). W ocenie organu nadzoru brak określenia w takiej uchwale któregokolwiek z ww. elementów oznacza niewypełnienie zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym, i tym samym stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały. W wyroku z dnia 30 stycznia 2018 roku (II OSK 1507/17, CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż "(...) przepis art. 6r ust. 3 w sposób wyraźny wskazuje na obligatoryjne elementy uchwały podjętej na jego podstawie, dlatego powinny się one znaleźć w treści uchwały (...). Zgodność z prawem aktu wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego polega bowiem na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, czy też częściowego stosowania przepisu. Jeżeli uchwała nie zawiera przewidzianych w ustawie elementów, tj. nie reguluje wszystkich kwestii przekazanych z woli ustawodawcy do uregulowania w jej zakresie, to oznacza, że podjęty akt nie wyczerpuje delegacji ustawowej i jako istotnie naruszający prawo wymaga stwierdzenia nieważności".

Jednocześnie postanowienia uchwały wydanej na podstawie art. 6r ust. 3 u.o.c.p., jako aktu prawa miejscowego nie mogą wykroczać poza zakres ustawowego upoważnienia, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu (por. wyrok NSA z dnia 30 grudnia 2009 roku, II OSK 1077/09, CBOSA).

W § 3 ust. 1 pkt 1 i 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Słupca postanowiła, iż odpady komunalne zmieszane odbierane są z terenów nieruchomości zamieszkałych "a) w sezonie letnim: (kwiecień- październik)- nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie, b) w sezonie zimowym: (listopad- marzec) - raz na miesiąc" zaś zbierane selektywnie bioodpady "a) w sezonie letnim (kwiecień- październik) - nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie, b) w sezonie zimowym (listopad- marzec) - z częstotliwością raz w miesiącu". Nadto w § 9 uchwały postanowiono, iż "w okresie przejściowym, tj. od dnia wejścia w życie uchwały do dnia 31.12.2020r. odpady komunalne zmieszane odbierane będą z częstotliwością raz w miesiącu". Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach formułując upoważnienie do określania przez radę częstotliwości odbierania odpadów posługuje się pojęciami „budynków mieszkalnych jednorodzinnych” (art. 4 ust. 2a pkt 4, art. 6k ust. 4a, art. 6r ust. 3b u.o.c.p.) oraz „budynków wielolokalowych” (art. 2 pkt 3, art. 6m ust. 1c i 1ca, art. 6r ust. 3b u.o.c.p.), choć pojęcia te nie zostały w tej ustawie zdefiniowane. W obrocie prawnym istnieje jednak definicja legalna „budynku mieszkalnego jednorodzinnego” (art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku - Prawo budowlane - t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1196 ze zm.) oraz powiązanej z takimi budynkami definicji „zabudowy jednorodzinnej” (§ 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie - t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.). W ocenie organu nadzoru właśnie takie rozumienie „budynku mieszkalnego jednorodzinnego” należy przyjąć na potrzeby ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W obecnie obowiązującym porządku prawnym brak jest natomiast definicji legalnej pojęcia „budynek wielolokalowy”. Zagadnienie to na gruncie omawianej ustawy rozpatrywał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, który w wyroku z dnia 25 lutego 2016 r. (I SA/Ol 692/15, CBOSA) stwierdził, że „budynek wielolokalowy, to taki, w którym istnieje więcej niż jeden lokal”. Odnosząc się natomiast do pojęcia „lokalu”, Sąd ten wyjaśnił, że „art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (...) stanowi, że samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, zwane dalej «lokalami», mogą stanowić odrębne nieruchomości. Z kolei, ust. 2 ww. przepisu wskazuje, że samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Również art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (...) wskazuje, że lokalem w rozumieniu ustawy jest samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali”. Organ nadzoru podziela powyższe stanowisko przyjmując, że „budynek wielolokalowy”, o którym mowa w ustawie, to budynek, w którym istnieje więcej niż jeden lokal i jednocześnie nie jest „budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym” w rozumieniu ww. Prawa budowlanego. Nadto woła ustawodawcy

w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych (art. 6r ust. 3b u.c.p.g.). Mając na uwadze powyższe przyjąć należy, iż ustalenie innej częstotliwości odbierania odpadów lub brak określenia rodzaju obiektów, z których następuje odbiór odpadów, tak jak ma to miejsce w przedmiotowej uchwale stanowi istotne naruszenie normy ww. art. 6r ust. 3b u.s.c.p.

Podnieść należy, iż w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 u.c.p.g. nie mieści się nakładanie obowiązków na właścicieli nieruchomości. Obowiązki te wnikają bowiem bezpośrednio z przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jak i regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Przepis art. 6r ust. 3 u.c.p.g. adresowany jest do podmiotów odbierających odpady, w tym do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych i jedynie wobec nich daje możliwość stanowienia określonych obowiązków (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 roku, II OSK 991/17; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 listopada 2016 roku, II SA/Kr 1041/16, CBOSA). Tymczasem w § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Słupca postanowiła, iż "odpady do punktu należy dowieźć własnym transportem. W punkcie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych należy przedstawić dowód tożsamości potwierdzający zamieszkanie na terenie Gminy Słupca oraz dokument potwierdzający dokonywanie opłat na rzecz Gminy Słupca za odbiór odpadów komunalnych". W ocenie organu nadzoru powyższy zapis nie mieści się w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 u.c.p.g., albowiem normuje on obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jak już wskazywano organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są zobowiązane uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. W wyroku z dnia 27 lutego 2020 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (III SA/Gd 773/19, CBOSA) wskazał, że „(...) rada gminy (miasta) nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w (...) przepisach ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Uchwalając akt prawa miejscowego, w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Organ stanowiący ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii”.

W § 7 uchwały wskazano, iż "przypadki niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne należy zgłaszać do Urzędu Gminy w Słupcy w terminie 7 dni od dnia wystąpienia nieprawidłowości". Tymczasem w ocenie organu nadzoru regulacja ta, w zakresie w jakim wskazuje termin dokonywania przedmiotowego zgłoszenia, została wydana z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 6r ust. 3 i ust. 3d u.c.p.g. W opinii organu nadzoru przez wskazany w art. 6 ust. 3d u.c.p.g. „tryb” należy rozumieć ustaloną kolejność czynności prowadzących do załatwienia danej sprawy, jednakże nie oznacza on upoważnienia rady gminy do wyznaczania terminów zgłaszania niewykonania, bądź niewłaściwego wykonania usługi odbioru odpadów komunalnych. Nadto podnieść należy, iż Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwestionował nadto siedmiodniowe terminy, które bezpośrednio lub pośrednio powodowały niemożność złożenia reklamacji, a stosowne postanowienia umowne taki termin wyznaczające uznawane były za niedozwolone przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (por. wyrok z dnia 22 maja 2007 r., XVII Amc 40/06, wyrok z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt XVII Amc 4445/12).

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Słupca

Wójt Gminy Słupca