



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 października 2019 r.

Poz. 7013

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.574.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/99/2019 Rady Gminy Jaworze z dnia 23 lipca 2019 r. w sprawie w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu 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, dalej jako "uchwała" w całości jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 13 września 1996 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.), dalej jako „ustawa”, art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 lipca 2019 r. Rada Gminy Jaworze przyjęła uchwałę Nr IX/99/2019 w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu 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 podstawie prawnej wskazano przepisy m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3 ustawy.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowi przepis art. 6r ust. 3 ustawy, w myśl którego 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. Wytyczne co do treści tej uchwały zawierają również przepisy art. 6r ust. 3a, 3b i 3d ustawy. Przy czym normy art. 6r ust. 3a i 3b ustawy mają charakter fakultatywny, albowiem dopuszczają możliwość różnicowania częstotliwości odbioru niektórych frakcji odpadów oraz ograniczenie ilości ich odbioru w ramach pobieranej opłaty, natomiast norma art. 6r ust. 3d ustawy ma obligatoryjny charakter, wymaga ona określenia w uchwale także trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Zgodnie z przepisem art. 6r ust. 3 ustawy uchwała rady gminy podjęta na jego podstawie ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co powoduje konieczność formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową, bez przekraczania jej granic.

Rozpatrując kwestię poprawnej realizacji delegacji przepisu art. 6r ust. 3-3b i 3d ustawy należy zauważyć, że – mimo fakultatywności ust. 3a i 3b - stanowi on normę formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. To oznacza, że w uchwale rady gminy muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się przynajmniej do zagadnień ujętych art. 6r ust. 3 i 3d ustawy. Brak natomiast uregulowania którejkolwiek z kwestii wskazanych w tym przepisie, uznawany będzie za istotne naruszenie prawa, skutkujący koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Należy zauważyć, że przepisy uchwały podejmowanej w oparciu o art. 6r ust. 3 ustawy, powinny uwzględniać w swych unormowaniach wszystkie ustawowe frakcje odpadów, to jest te wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy (czyli papier, metal, tworzywo sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe, odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji) oraz w art. 4 ust. 2 ustawy (czyli: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady budowlane i rozbiórkowe, zużyte opony, odpady zielone, a także odpady komunalne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ustawy).

Tymczasem treść kwestionowanej uchwały, w § 3 ust. 1, w zakresie dotyczącym frakcji odpadów, odwołuje się do *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaworze*. Wskazać należy, że Rada Gminy Jaworze w dniu 23 lipca 2019 r. podjęła uchwałę Nr IX/98/2019 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaworze, jednakże uchwała ta podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, co stanowiło przesłankę do wszczęcia przez organ nadzoru postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały, o czym – stosownie do reguł wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego – odrębnym pismem poinformowano Radę Gminy Jaworze. Podkreślić należy, iż wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaworze spowoduje, iż przedmiotowa uchwała zostanie pozbawiona elementów obligatoryjnych, tj. wskazania frakcji odpadów, które będą odbierane w sposób bezpośredni od właściciela oraz tych, które będą musiały zostać dostarczone przez właściciela do punktów selektywnej zbiórki czy mini punktów selektywnej zbiórki.

Jednocześnie zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.) przez selektywne zbieranie należy rozumieć zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami. Stosownie do powyższych wytycznych w zakresie charakteryzowania się odpadów określonymi właściwościami i cechami, ustawodawca przepisem art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy wyodrębnił określone rodzaje odpadów, stwierdzając, że *selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmuje co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji*. Przy czym posłużenie się przez niego sformułowaniem „co najmniej” oznacza, że w ramach segregacji odpadów można wyselekcjonować inne jeszcze rodzaje odpadów, niemniej jednak te wymienione przez ustawodawcę stanowią niezbędne minimum, bez zachowania którego nie można mówić o prawidłowej selektywnej zbiórce odpadów komunalnych. Tymczasem w § 4 ust. 2 uchwały nie zawarto regulacji dotyczącej **odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji**.

Wskazania wymaga fakt, że przedmiotowa uchwała nie wypełnia również delegacji ustawowej w zakresie wskazania sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jak wynika z przywołanych wyżej przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 tejże ustawy, muszą obowiązkowo znaleźć się: 1) częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości, 2) sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, 3) 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.

Określenie powyższych kwestii stanowi niezbędne minimum, które musi zostać uregulowane w przedmiotowej uchwale. Brak którejkolwiek z nich oznacza niewypełnienie przez przedmiotową uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa i koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały. Tymczasem Rada Gminy Jaworze w § 3 ust. 3 uchwały przewidziała, że *"Szczegółowe zasady dotyczące funkcjonowania punktu selektywnej zbiórki odpadów*

komunalnych dla mieszkańców Gminy, jego lokalizacja oraz szczegółowy zakres świadczenia usług przez te punkty zostaną określone odrębnie oraz podane do wiadomości publicznej w sposób zwyczajowo przyjęty." Wyżej wskazany przepis ustawy nie wypełnia wskazanej w art. 6r ust. 3 ustawy delegacji. Określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wskazane w przepisie kwestie będące przedmiotem. Pominięcie przez radę gminy któregoś z elementów upoważnienia z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawodawcę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Powyżej opisane 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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 Opolu 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr IX/99/2019 Rady Gminy Jaworze z dnia 23 lipca 2019 r. w sprawie w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu 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, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak