WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.77.17.2019.RJ1

Wrocław, 24 grudnia 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/117/2019 Rady Gminy Męcinka z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Męcinka, powołując się na art. 6r ust. 3 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 i 2020), podjęła na sesji w dniu 29 listopada 2019 r. uchwałę Nr XV/117/2019 w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 6 grudnia 2019 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3 w związku z art. 6r ust. 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010), zwanej dalej także „ustawą", poprzez brak określenia 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, i w związku z tym brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego.

I

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 6r ust. 3 ustawy „rada gminy określi, 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.". Opisane elementy stanowią katalog otwarty, na co wskazuje użyte w przywołanym przepisie ustawy wyrażenie „w szczególności", lecz jednocześnie są to elementy obligatoryjne, do określenia których rada gminy została obowiązana, normując 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. Uchwała, o której mowa w ust. 3, określa także 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).

Zatem, jak wynika z przywołanych wyżej przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w uchwale muszą obowiązkowo znaleźć się trzy elementy: 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.

Należy zauważyć, że określenie powyższych kwestii stanowi niezbędne minimum, które musi zostać uregulowane w przedmiotowej uchwale. Brak któregokolwiek z nich oznacza niewypełnienie przez przedmiotową uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa i koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie wypełniła ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 6r ust. 3 w związku z art. 6r ust. 3d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie określiła bowiem 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. Użyty przez ustawodawcę w art. 6r ust. 3d zwrot: „*uchwała, o której mowa w ust. 3, określa także* (…)" nie przewiduje bowiem żadnej swobody co do możliwości odstąpienia od uregulowania wskazanych w ustawie kwestii w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wskazane w ustawie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pominięcie przez radę gminy któregoś z elementów upoważnienia wynikającego z art. 6r ust. 3 w związku z art. 6r ust. 3d 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 zobowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Reasumując, za prawidłowe wykonanie upoważnienia można uznać tylko taką uchwałę, której postanowienia normują wyczerpująco wszystkie kwestie przekazane w upoważnieniu prawodawcy. Jeżeli zatem ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak oznacza niewypełnienie przez kwestionowaną uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym.

Uchwała w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych stanowi akt prawa miejscowego, wydany z upoważnienia określonego w art. 6r ust. 3 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. W celu więc pełnej realizacji upoważnienia ustawowego Rada Gminy Męcinka powinna obligatoryjnie określić w podejmowanej uchwale 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.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XV/117/2019 nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 6r ust. 3 w związku z art. 6r ust. 3d ustawy. Jest to istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Poza kwestiami opisanymi w części I niniejszego rozstrzygnięcia, przesądzającymi o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości, organ nadzoru zwraca uwagę na inne istotne naruszenie prawa zawarte w uchwale.

II

W **§ 1 ust. 1 pkt 1** uchwały postanowiono: „Określa się, że w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina będzie świadczyć usługi odbioru: 1) zmieszanych odpadów komunalnych, <u>w ilości odpowiadającej minimalnej pojemności pojemników przewidzianych dla danego rodzaju nieruchomości, wynikającej z regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie</u>;". Zatem wnioskując *a contrario*: tego rodzaju usługi odbioru zmieszanych odpadów komunalnych nie będą już świadczone przez gminę, gdy ilość zmieszanych odpadów komunalnych nie będzie odpowiadała minimalnej pojemności pojemników przewidzianych dla danego rodzaju nieruchomości, wynikającej z regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Tym samym, na podstawie powyższego zapisu uchwały wprowadzone zostało ograniczenie, co do ilości odbieranych zmieszanych odpadów komunalnych.

Zauważyć należy, że mocą ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87) nastąpiła m.in. zmiana treści ust. 3 art. 6r, a do art. 6r został dodany ust. 3a (zmiany te weszły w życie z dniem 1 lutego 2015 r.). Zgodnie z art. 1 pkt 21 lit. e ustawy zmieniającej, ust. 3 ustawy otrzymał brzmienie: „Rada gminy określi, 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 [poprzednio: ilość – przyp. organu] odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.", zaś po ust. 3 dodany został ust. 3a, zgodnie z którym: „W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości odpadów zielonych, zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.".

Należy zatem zauważyć, że określanie limitów ilości odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości możliwe było na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy w brzmieniu sprzed wspomnianej nowelizacji dnia 28 listopada 2014 r., jednakże jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (nr druku 2377): „*W związku z licznymi skargami mieszkańców dotyczącymi ustalania przez część gmin zbyt rzadkiego odbierania odpadów lub nieracjonalnych limitów na odpady komunalne lub wręcz wyłączanie niektórych odpadów komunalnych ze zorganizowanego przez gminę systemu odbierania odpadów komunalnych, w art. 6r wprowadzono niezbędne doprecyzowania. Zasadą jest, że w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, chociaż usługi te gmina może świadczyć nie tylko poprzez odbieranie odpadów bezpośrednio z terenu nieruchomości, ale również przez przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób (np. przez ustawione w miejscach publicznych pojemniki). Jednocześnie w przypadku niektórych odpadów dopuszcza się ograniczenie ilości odpadów (dotyczy odpadów zielonych, opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne) odbieranych z nieruchomości lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi*".

W aktualnym więc stanie prawnym – obowiązującym w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały, ograniczanie ilości zmieszanych oraz zbieranych w sposób selektywny odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli objętych systemem gminnego gospodarowania odpadami nieruchomości, jest niedopuszczalne (za wyjątkiem ściśle określonych rodzajów odpadów, o których mowa w art. 6r ust. 3a ustawy).

Zgodnie z art. 6r ust. 3a ustawy, w uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości wyłącznie zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały w zakresie, w jakim określa ilość odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości w zależności od pojemności pojemników, w które wyposażana jest nieruchomość, narusza w sposób istotny powołany wyżej art. 6r ust. 3 i 3a ustawy.

Ponadto trzeba mieć na względzie, że uchwała w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych stanowi akt prawa miejscowego, wydany z upoważnienia określonego w art. 6r ust. 3 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Uchwała Rady Miejskiej, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (zob. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski