



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 11 grudnia 2015 r.

Poz. 5676

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.84.17.2015.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 4 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

§3 ust. 2 i 3 uchwały nr XIV/105/2015 Rady Gminy Miłkowice z dnia 28 października 2015 r. w sprawie 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.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 października 2015 r. Rada Gminy Miłkowice podjęła m.in. uchwałę nr XIV/105/2015 w sprawie 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.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 5 listopada 2015 r.

W toku badania legalności uchwały nr XIV/105/2015 Organ Nadzoru stwierdził, że: 1) §3 ust. 2 uchwały narusza art. 6r ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach- dalej: ustawy (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.); 2) §3 ust. 3 uchwały narusza art. 6r ust. 3 i art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3 ustawy, zgodnie z którym: "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."

Cytowany wyżej przepis wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sposób sformułowania art. 6r ust. 3 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień, a jednocześnie otwiera uchwałodawcy możliwość uregulowania innych spraw, jednak ściśle związanych z przedmiotową kompetencją. Taka otwarta norma kompetencyjna nie stanowi jednak dla rady gminy podstawy do formułowania ustanowionych norm w sposób dowolny. Granicą normy kompetencyjnej są zawsze przepisy powszechnie obowiązującego prawa oraz normy hierarchicznie wyższe niż akt prawa miejscowego.

W §3 ust. 2 uchwały postanowiono: "W każdym czasie, za dodatkową opłatą, właściciel nieruchomości może zamówić odbiór odpadów, o których mowa w ust. 1 pkt 7, 11, 12 i 13 bezpośrednio z miejsca przez niego wskazanego."

Jak wynika z przepisu kompetencyjnego z art. 6r ust. 3 ustawy, elementy obligatoryjne, do uregulowania których rada gminy została zobowiązana w przedmiotowym akcie to: a) częstotliwość odbierania odpadów od właściciela nieruchomości; b) sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych; c) 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. Ponadto jak wynika z ust. 3a i 3b powołanego artykułu fakultatywnymi elementami uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 mogą być: a) zapisy dotyczące ograniczonej 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; b) zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów.

Ponadto na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy gmina może ustalić, niezależnie od stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, opłatę za odbiór od właściciela nieruchomości, z miejsca przez niego wskazanego, poszczególnych frakcji odpadów, które właściciel nieruchomości jest uprawniony i jednocześnie obowiązany dostarczyć do punktu selektywnej zbiórki samodzielnie (np. odpady zielone, przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady budowlane i rozbiórkowe, zużyte opony-jak wynika z §4 uchwały). Przedsiębiorca odbierze z miejsca wskazanego przez właściciela nieruchomości wskazane rodzaje odpadów, ale w zamian za to właściciel będzie musiał ponieść dodatkową opłatę, której wysokość nie została już wskazana w przedmiotowej uchwale.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 6r ust. 4 ustawy rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi. Natomiast według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Tak więc podstawą prawną do świadczenia przez gminę dodatkowych usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów jest uchwała rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 4 ustawy. W opinii Organu Nadzoru uregulowania podjęte na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy mogłyby stanowić część zapisów niniejszej uchwały, jednakże pod warunkiem, iż zostałyby spełniony warunek wyczerpującej ich realizacji tzn. nastąpiłoby określenie wszystkich wskazanych tym przepisem zagadnień. Analiza treści §3 ust. 2 jak i pozostałych zapisów uchwały wskazuje jednak, że warunku tego nie zrealizowano. Nie określono przede wszystkim wysokości ceny dodatkowej usługi, o której mowa w §3 ust. 2 uchwały, świadczonej przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz sposobu jej świadczenia (określony w §3-6 uchwały sposób świadczenia usług przez punkty selektywnej zbiórki i podmioty odbierające odpady komunalne dotyczy "zwykłych" usług w zakresie odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości, za które ponoszą oni opłatę). Działanie takie nie spełnia zatem wymaganej w tych okolicznościach przesłanki odpowiedniej komplementarności. W tym miejscu trzeba także zaznaczyć, że Rada Gminy Miłkowice nie podjęła uchwały w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania odpadów oraz wysokości cen za te usługi, na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy. W tym stanie rzeczy zapis §3 ust. 2 uchwały należy uznać za wadliwy, naruszające w stopniu istotnym przepis art. 6r ust. 4 ustawy.

Według §3 ust. 3 uchwały: "W okresie letnim (kwiecień-wrzesień) właściciele nieruchomości, na terenach gdzie prowadzona jest działalność wiążąca się z okresowym przebywaniem osób (wynajem pokojów itp.) zobowiązani są do zwiększenia częstotliwości usuwania odpadów lub wyposażenia nieruchomości w dodatkowe pojemniki na odpady."

Częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego jest jednym z obligatoryjnych elementów uchwały podejmowanej na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Artykuł ten w ust. 2 zawiera wyczerpujący katalog zagadnień, które powinny zostać objęte aktem prawa miejscowego stanowiącym regulamin czystości i porządku w gminie. Zgodnie z wypływającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji nie mogą zatem stanowić elementu innego aktu prawa miejscowego, gdyż ustawodawca ustalając obligatoryjne elementy regulaminu czystości i porządku dokonał tego w drodze katalogu zamkniętego-wykluczając możliwość pominięcia któregoś z zagadnień wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy i uregulowania go lub doregulowania w innym akcie.

Przepis art. 4 ust. 2 ustawy wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sposób sformułowania art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień (co wynika z jednoznacznie brzmiącego zalecenia: "regulamin określa"). Wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje wyraźnie, że wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza m.in., że w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/2006).

Poza tym należy odróżnić pojęcie częstotliwości, użyte przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, od pojęcia częstotliwości użytego w art. 6r ust. 3 tej ustawy. Obowiązkowym elementem regulaminu czystości i porządku jest kwestia częstotliwości pozbywania się (usuwania) odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Jak pozostałe normy regulaminu, normy określające tę częstotliwość skierowane są do właścicieli nieruchomości, a ich nieprzestrzeganie jest objęte sankcją z art. 10 ust. 2a ustawy. Natomiast przedmiotem uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 może być tylko częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości, zatem normy regulujące tę częstotliwość są skierowane z zasady do podmiotu odbierające odpady. Jakkolwiek częstotliwość wynikająca z regulaminu czystości i porządku może być identyczna z częstotliwością określoną na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy to przepisy regulujące je nie mogą być stosowane zamiennie w wymienionych rodzajach uchwał rady gminy, w szczególności z uwagi na wyczerpujący i precyzyjny charakter regulaminu czystości zawierającego obowiązki nakładane na właścicieli nieruchomości. Rada Gminy, chcąc określić częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów z określonych kategorii nieruchomości powinna dokonać tego w akcie podejmowanym na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

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

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.

Wicewojewoda Dolnośląski:  
*Joanna Bronowicka*