

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.35.3.2020.JW1

Wrocław, 27 marca 2020 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 XVI/91/2020 Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXII/143/2009 Rady Gminy w Janowicach Wielkich z dnia 25 maja 2009 roku w sprawie ustalenia górnych opłat za odbiór nieczystości stałych i opróżnienie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Janowice Wielkie.

Uzasadnienie

Rada Gminy Janowice Wielkie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym i art. 6 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.) – dalej jako „ustawa”, podjęła na sesji w dniu 5 marca 2020 r. uchwałę nr XVI/91/2020 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXII/143/2009 Rady Gminy w Janowicach Wielkich z dnia 25 maja 2009 roku w sprawie ustalenia górnych opłat za odbiór nieczystości stałych i opróżnienie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Janowice Wielkie – dalej jako: „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 12 marca 2020 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 6 ust. 4 ustawy, polegającym na braku wprowadzenia wyższych górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych, jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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 pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi, 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 i transportu nieczystości ciekłych lub gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości - przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi.

Z art. 6 ust. 2 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika zaś, że rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1 i ma przy tym stosować wyższe stawki, jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

Powyższe ustalenia są istotne z punktu widzenia oceny legalności uchwały, ponieważ dokonano w niej ustalenia górnej stawki opłaty za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych zbieranych w sposób selektywny od właścicieli nieruchomości, którzy nie są zobowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy.

Przepis ten zastąpić ma dotychczasową regulację, która określa górną stawkę opłaty za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, którzy nie są zobowiązani do ponoszenia

opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, w wysokości: a) 180 złotych za 1 m³ plus należny podatek VAT - za niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne, b) 120 złotych za 1 m³ plus należny podatek VAT - za segregowane (gromadzone i odbierane w sposób selektywny) odpady komunalne.

Tym samym, w wyniku nowelizacji, uchyleniu ulegnie norma wskazująca na górną stawkę opłaty ponoszonej za odpady komunalne, które nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny, czego *expressis verbis* wymaga art. 6 ust. 4 ustawy.

Wyjaśnienia wymaga, że *de lege lata* ustawa kształtuje prawny obowiązek zbierania odpadów w sposób selektywny (art. 5 ust. 3, w związku z art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy), niemniej jednak uwzględnia również sytuacje, w których obowiązek ten nie jest realizowany. Zgodnie z art. 6ka ustawy, w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i powiadamia o tym wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz właściciela nieruchomości (ust. 1). Wójt, burmistrz lub prezydent miasta na podstawie powiadomienia, o którym mowa w ust. 1, wszczyna postępowanie w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (ust. 2). Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc lub miesiące, a w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6j ust. 3b, za rok, w których nie dopełniono obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stosując wysokość stawki opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 6k ust. 3 (ust. 3). We wskazanym art. 6k ust. 3 ustawy ustanowiono normę, która nakłada na radę gminy obowiązek określenia stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy odpowiednio na podstawie ust. 1 albo w art. 6j ust. 3b.

Systemowa analiza ustawy przekonuje zatem, że brak realizacji przez Radę Gminy Janowice Wielkie obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 4 ustawy stanowi istotne naruszenie prawa. Tworzy bowiem lukę w systemie odpłatności za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych i powoduje, że dla właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonujących obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych z naruszeniem obowiązku selektywnego zbierania odpadów nie przewidziano maksymalnej stawki odpłatności, co stanowi jeden z elementów domykających system finansowania gospodarki odpadami komunalnymi.

Dodatkowo zauważyć należy, że wprowadzana regulacja przewiduje opłaty w wysokości: 1) 45 zł za jeden pojemnik lub worek o pojemności 120 litrów, 2) 90 zł za jeden pojemnik lub worek o pojemności 240 litrów oraz 3) 405 zł za jeden pojemnik lub worek o pojemności 1100 litrów). W takim rozwiązaniu zawarta jest presupozycja, że właściciele nieruchomości oddawać będą odpady komunalne wyłącznie w pojemnikach lub workach o pojemności 120 l, 240 l i 1100 l. Tymczasem zgodnie z § 7 ust. 1 załącznika do uchwały nr XV/82/2016 Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Janowice Wielkie (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1246) dla potrzeb selektywnej zbiórki odpadów stosuje się prawidłowo oznakowane pojemniki lub worki o pojemności co najmniej 120 litrów. Natomiast – zgodnie z § 7 ust. 4 tego załącznika – dla potrzeb selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w zabudowie jednorodzinnej stosuje się pojemniki lub worki polietylenowe o pojemności 120 l. Regulamin utrzymania czystości i porządku obowiązujący w gminie Janowice Wielkie nie ogranicza zatem możliwości gromadzenia odpadów komunalnych wyłącznie w pojemnikach lub workach o pojemności 120 l, 240 l i 1100 l. Co więcej, w odniesieniu do potrzeb selektywnej zbiórki odpadów komunalnych z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, nie dokonano żadnych regulacji dotyczących gabarytów pojemników i worków, w których mają być gromadzone odpady a wskazano jedynie, że przy tej zbiórce stosuje się odpowiednio pojemniki lub worki polietylenowe (§ 7 ust. 6 załącznika do uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Janowice Wielkie).

Wobec takiej możliwości gromadzenia odpadów, jaką mają właściciele nieruchomości niezamieszkałych ustalenie maksymalnych stawek opłat jedynie za pojemniki lub worki o pojemności 120 l, 240 l i 1100 l nie może być uznane za realizację normy kompetencyjnej. Uchwała nie pozwala bowiem na wskazanie maksymalnej kwoty odpłatności w przypadku oddawania odpadów w pojemniku lub worku o innej pojemności.

Wojewoda Dolnośląski sygnalizuje również wadliwość § 1 uchwały. Stwierdzono w nim, że traci moc uchwała nr XXIII/168/2013 z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/143/2009 Rady Gminy w Janowicach Wielkich z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie ustalenia górnych opłat za odbiór nieczystości stałych i opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Janowice Wielkie. Tymczasem uchwała ta jest aktem nowelizującym. Z tego względu jej uchylanie lub zmienianie po wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. Zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Tym samym uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma wpływu na treść uchwały pierwotnej. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej.

Zgodnie z § 141 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale w dziale II. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Wynika z tego, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie (tak, jak w § 2 uchwały). Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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.

Wicewojewoda Dolnośląski

Jarosław Kresa