



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.1051.2023

Łódź, 6 grudnia 2023 r.

Rada Gminy Lubochnia

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIX/459/23 Rady Gminy Lubochnia z dnia 27 września 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2023 r. Rada Gminy Lubochnia podjęła uchwałę Nr LXXIX/459/23 w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Uchwała ta została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 8 listopada 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Lubochnia zawiadomienia z 17 listopada 2023 r. znak: PNIK-I.4131.1051.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 24 listopada 2023 r. Sekretarz Gminy Lubochnia działająca z upoważnienia Wójta Gminy Lubochnia złożyła wyjaśnienia, z których wynika, że stosowny projekt uchwały zostanie przedłożony Radzie Gminy Lubochnia na najbliższej sesji.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Jako podstawę podjęcia uchwały Nr LXXIX/459/23 Rady Gminy Lubochnia z dnia 27 września 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów przyjęto art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3, 3a, 3b, 3c i 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą. Zgodnie z 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. Stosownie natomiast do brzmienia art. 6r ust. 3d ustawy, 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. Wskazane w cytowanych przepisach elementy stanowią obligatoryjne i niezbędne minimum, które musi zostać zawarte w uchwale. Niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest, tak w orzecznictwie sądowo - administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy

podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, postanowienia uchwały Nr LXXIX/459/23 Rady Gminy Lubochnia z dnia 27 września 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, naruszają prawo w sposób istotny.

W § 1 uchwały w zakresie zmiany § 2 pkt 1 lit. b uchwały Nr XXIV/155/20 Rady Gminy Lubochnia z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w części dotyczącej wyrazów „odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów” oraz „odpadów zielonych”, rada gminy przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy. Zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, gminy zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujących co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Zgodnie natomiast z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, gminy tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej następujących rodzajów odpadów komunalnych: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady, odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony oraz odpady tekstyliów i odzieży, a także odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że z definicji bioodpadów wskazanych w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.) wynika co należy rozumieć pod pojęciem bioodpady. Zatem Rada wprowadziła do niniejszej uchwały rodzaj frakcji odpadów, której ustawa nie przewiduje.

Mając na uwadze wymienione przepisy ustawy tj. art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, należy stwierdzić, że rada gminy dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa frakcji odpadów komunalnych. Przypomnieć trzeba, że niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co znaczy, że rada gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

Opisane powyżej przekroczenie granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6r ust. 3 i 3a w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy powoduje konieczność stwierdzenia nieważności wskazanej regulacji w zakresie wyrazów „odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów” oraz „odpadów zielonych”, co jednocześnie wywołuje skutek w postaci pominięcia uregulowania przez Radę Gminy w przedmiotowej uchwale obowiązku selektywnego odbierania takiej frakcji odpadów, jaką stanowią bioodpady. Opisane wyżej pominięcia oznaczają zatem brak wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 i 3a w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy. Niewątpliwie, częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, jakkolwiek stanowi naruszenie prawa, to jest to jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest natomiast przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” przez ten akt do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania), względnie, gdyby takie niepełne unormowanie wywierało skutek dyskryminacyjny (tj. niezasadnie różnicowało sytuację prawną podmiotów aktem objętych oraz nim nieobjętych, na skutek wadliwego pominięcia) – patrz wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 oraz wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 2/04. W ocenie organu nadzoru, powyżej wskazane przesłanki zachodzą w przedmiotowej sprawie i przesądzają o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXXIX/459/23 w całości.

Reasumując, uchwała Nr LXXIX/459/23 Rady Gminy Lubochnia z dnia 27 września 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w istotny sposób narusza prawo tj. 6r ust. 3 i 3a w zw.

z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Wójt Gminy Lubochnia