



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 22 lutego 2021 r.

Poz. 705

WYROK NR II SA/RZ 423/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 17 czerwca 2020 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur-Selwa Sędziowie WSA Piotr Godlewski WSA Joanna Zdrzałka /spr./ Protokolant referent Patrycja Bar po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 czerwca 2020 r. sprawy ze skargi Gminy Zaleszany na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 10 lutego 2020 r. nr P-II.4131.2.35.2020 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze.

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2019 r. Rada Gminy w Zaleszanach podjęła uchwałę nr XVI/187/2019 zmieniającą uchwałę Rady Gminy w Zaleszanach z dnia 7 lutego 2018 r. nr XXXIX/469/2018, w przedmiocie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zaleszany. W podstawie prawnej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713) – dalej: "u.s.g." oraz art. 61 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.) – dalej: "u.c.p.". Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 10 lutego 2020 r. nr P-II.4131.2.35.2020 Wojewoda Podkarpacki, działając na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 4 ust. 2 w zw. z art. 6r ust. 2d i ust. 3b u.c.p., stwierdził nieważność opisanej wyżej uchwały z dnia 30 grudnia 2019 r. Zdaniem organu nadzoru, uchwała Rady Gminy w Zaleszanach nie spełnia wymogów określonych w u.c.p., w odniesieniu do uchwały podejmowanej na podstawie delegacji zawartej art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy, co stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności. W ocenie Wojewody, brzmienie art. 4 ust. 1, 2 i 2a u.c.p. jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy ma bowiem charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały. Wojewoda podniósł, że uchwała nie określa w sposób prawidłowy wymagań zawartych w art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p., tj. szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady (pkt 1 lit. a), selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów

medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (pkt 1 lit. a). Wprowadzając nowe brzmienie § 4 ust. 1 oraz § 5 ust. 8 Regulaminu Rada winna uwzględnić frakcje bioodpadów, która to frakcja winna być odbierana bezpośrednio z terenu nieruchomości (§ 1 ust. 1 i 2 oraz § 1 ust. 6 uchwały). Rada Gminy wyłączając możliwość pozbywania się bioodpadów bezpośrednio do podmiotu odbierającego odpady komunalne, przerzuciła ten obowiązek na właściciela nieruchomości zamieszkałej. Ponadto z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) i b) u.c.p. wynika, że punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych winny obligatoryjnie zapewniać przyjmowanie co najmniej wymienionych w tym przepisie rodzajów odpadów komunalnych zbieranych selektywnie. Zdaniem organu nadzoru, treść Regulaminu należało dostosować, w taki sposób, by uwzględnić ww. katalog odpadów komunalnych, zaś wskazane uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa z uwagi na niewyczerpanie delegacji ustawowej i skutkują stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Niezależnie od powyższego Wojewoda podniósł, że zmiany przewidziane w § 1 ust. 9 uchwały, gdzie nadano nowe brzmienie § 9 ust. 1 Regulaminu nie tylko nie zawierają w swej treści frakcji bioodpadów, ale również nie określają w sposób zgodny z przepisem art. 4 ust. 2 pkt 3 wymagań w zakresie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Regulując, ww. materię w uchwale, Rada Gminy winna uwzględnić aktualne unormowanie przepisu art. 6r ust. 3b u.c.p., z którego wynika, że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Jednocześnie w § 1 ust. 9 Rada Gminy postanowiła, że pozostałe zbierane selektywnie odpady można we własnym zakresie dostarczyć do PPSZOK zlokalizowanego na terenie Gminy Zaleszany w godzinach funkcjonowania punktu (nowe brzmienie § 9 ust. 1 Regulaminu). Organ nadzoru podkreślił, że w myśl art. 6r ust. 2d u.c.p. w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Według zaś art. 6s ustawy, w przypadku gdy gmina nie realizuje obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany do przekazania odpadów komunalnych, na koszt gminy, podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanemu do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2. Przyjęte w uchwale rozwiązania nie uwzględniają zatem wskazanych wyżej wytycznych ustawodawcy określonych w art. 6r ust. 3b u.c.p., które mają charakter bezwzględnie obowiązujący i rada gminy jest zobligowana zastosować je w swym prawotwórczym działaniu. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Gmina Zaleszany wniosła o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego. Rada podniosła, że ze względu na wzrost kosztów obsługi systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy Zaleszany, wynikający ze znaczącego wzrostu cen za zagospodarowanie i odbiór odpadów komunalnych, zaistniała konieczność zmiany stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przyjęta uchwałą Rady Gminy w Zaleszanych Nr 11/8/2018 stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 7,50 zł miesięcznie na jednego mieszkańca, nie zbilansuje kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi prognozowanych na 2020 r. Wobec powyższego zaistniała konieczność natychmiastowego dostosowania stawki opłaty do prognozowanych na 2020 r. kosztów funkcjonowania systemu. Konsekwencją tego stanu rzeczy było podjęcie przez Radę Gminy w Zaleszany uchwały Nr XIV/166/2019 z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za zagospodarowanie odpadami komunalnymi z terenu nieruchomości zamieszkałych oraz ustalenia stawki tej opłaty. Gmina podała, że z uwagi na konieczność dostosowania aktów prawa miejscowego zapisów znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do dnia 6 września 2020 r., przyjęcie uchwał w proponowanym kształcie pozwoli Gminie Zaleszany przygotować się do stosownych zmian, dotyczących funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. W celu zminimalizowania kosztów odbioru odpadów komunalnych segregowanych w 2020 r. zrezygnowano z odbioru popiołu od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z możliwością jego odbioru w PSZOK. Organ podkreślił przy tym, że z treści art. 6r ust. 3 u.c.p. nie wynika nakaz odbierania wszystkich odpadów z terenu nieruchomości zamieszkałej. Bioodpady i popiół są odbierane przez gminę w ramach uiszczonej przez mieszkańców opłaty. W odniesieniu do zarzutu unormowania obowiązków właścicieli nieruchomości, w szczególności

posegregowania i właściwego zabezpieczenia odpadów przyjmowanych przez PSZOK, nie mieszania i zanieczyszczenia innymi odpadami Gmina podniosła, że zapis ten ma na celu zaznajomienie mieszkańców gminy z zasadami segregowania i zabezpieczenia odpadów, co stanowi wyraz realizacji zasad pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa, wynikającej z art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256)- k.p.a. Natomiast odnosząc się do zarzutu uprawnienia do odmowy przyjęcia odpadów przez PSZOK i wydawania decyzji administracyjnej Gmina podała, że spowoduje to wzrost kosztów obsługi administracyjnej w referacie gospodarki komunalnej, a w konsekwencji znaczny wzrost stawki opłaty za odbiór odpadów. W odpowiedzi na skargę organ podtrzymał stanowisko wyrażone w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Zadaniem sądów administracyjnych, realizowanym w oparciu o art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2167) jest kontrola działalności administracji publicznej sprawowana pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta, z mocy art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) – zwanej dalej w skrócie P.p.s.a., obejmuje również akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 P.p.s.a., stanowiący, że Sąd orzeka w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego, wydane po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego obejmującego uchwałę nr XVI/187/2019 Rady Gminy w Zaleszanach podjętą w dniu 30 grudnia 2019 r. Zgodnie z treścią art. 90 ust. 1 u.s.g. uchwały rady gminy są przekazywane wojewodzie przez wójta w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, natomiast rozstrzygnięcie nadzorcze zawierające orzeczenie o nieważności uchwały w całości lub w części organ nadzorczy wydaje w terminie "nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90", o czym stanowi art. 91 ust. 1 u.s.g. Jak wynika z nadesłanych Sądowi akt administracyjnych, uchwała Rady Gminy w Zaleszanach Nr XVI/187/2019 z 30 grudnia 2019 r. została przekazana Wojewodzie Podkarpackiemu w trybie art. 90 ust. 1 u.s.g. w dniu 9 stycznia 2020 r. (pieczęć Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie z datą 09-01-2020). Postępowanie nadzorcze wszczęte zostało przez Wojewodę w dniu 17 stycznia 2020 r., a wyjaśnienia Gminy dotyczące podjętej uchwały wpłynęły w dniu 30.01.2020 r. Rozstrzygnięcie nadzorcze wydane zostało w dniu 10 lutego 2020 r., a więc w 32 dniu od otrzymania uchwały. Kwestia terminu wydania zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego ma w rozpoznawanej sprawie kardynalne znaczenie. W orzecznictwie sądów pojawiła się rozbieżność poglądów dotycząca charakteru i sposobu obliczania 30-dniowego terminu, w jakim organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Sądowi znane są orzeczenia, które nakazują stosować odpowiednio przepisy k.p.a. dotyczące terminów w zakresie terminów postępowania nadzorczego, co dotyczy zarówno początku biegu terminu, jak i nie wliczania do niego dnia ustawowo wolnego od pracy, jeżeli wypada on w ostatnim dniu terminu (art. 57 § 4 k.p.a) (wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 31.08.2015 r., II SA/Bd 713/15, WSA w Olsztynie z dnia 27.06.2006 r., wyrok NSA z dnia 11.01.2012 r., I OSK 2012/11). Istnieje jednak cała grupa orzeczeń, stanowiąca dominującą linię orzeczniczą, w których przyjęto, że do obliczania terminu z art. 91 ust. 1 u.s.g. nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (tak m. in. NSA w wyrokach z dnia 7.11.2008 r., II OSK 1216/08, z dnia 6.05.2010 r., I OSK 201/10, z dnia 5.04.2011 r., II OSK 54/11, z dnia 19.07.2011, I OSK 684/11, z dnia 17.04.2018 r., II OSK 658/18). W orzeczeniach tych NSA zwrócił uwagę, że wskazany w art. 91 ust. 1 u.s.g. termin jest terminem materialnym, określa bowiem okres, w którym organ nadzoru może skorzystać z przysługujących mu kompetencji, przy czym z upływem tego terminu następuje wygaśnięcie kompetencji do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia. W taki też sposób termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego kwalifikowany jest w piśmiennictwie (por. P. Chmielewski, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Wyd. LexisNexis 2006, str. 145). Termin z art. 91 ust. 1 u.s.g. jest terminem prekluzyjnym. Nie podlega on przywróceniu, nie może zostać zmieniony ani przerwany przez czynności organu nadzoru albo przez czynności organu gminy. Przyjmując taką kwalifikację omawianego terminu w powołanych orzeczeniach rozważano odesłanie do Kodeksu postępowania administracyjnego zawarte w art. 91 ust. 5 u.s.g., stanowiącego, że przepisy Kodeksu stosuje się odpowiednio. NSA stwierdził, że odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. do rozstrzygnięcia nadzorczego należy rozumieć jako unormowanie pomocnicze wszędzie tam, gdzie ustawa o samorządzie terytorialnym nie normuje cech rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasad i trybu postępowania nadzorczego. Brak jest podstaw do odpowiedniego stosowania art. 57 § 5 k.p.a., gdyż norma art. 91 ust. 1 u.s.g. w sposób samodzielny i kompleksowy reguluje kwestię orzekania przez organ nadzoru z zachowaniem terminu 30 dni (wyrok z dnia 19.07.2016 r., II OSK 911/16). W wyroku z dnia 7.11.2008 r., II OSK 1216/08 NSA podkreślił ponadto, że art. 57 k.p.a. reguluje sposób obliczania i warunki zachowania terminu procesowego przez stronę postępowania. Nie ma zatem zastosowania do obliczania

trzydziestodniowego terminu z art. 91 ust. 1 u.s.g. dotyczącego realizacji kompetencji nadzorczej, która po upływie ustawowego terminu wygasa. Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie zaprezentowane wyżej poglądy podziela i przyjmuje, że art. 57 k.p.a. nie można stosować w zakresie ram czasowych wyznaczonych organowi nadzoru do skorzystania z kompetencji nadzorczych. Granice czasowe realizacji kompetencji nadzorczych wyznacza art. 91 ust. 1 u.s.g. w powiązaniu z art. 93 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że "po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego". Wygaśnięcie kompetencji nadzorczych wojewody po upływie 30 dniowego terminu wynika zatem wprost z art. 93 ust. 1 u.s.g. Wobec tego akt nadzoru stwierdzający nieważność uchwały organu gminy wydany już po tym terminie jest rozstrzygnięciem zapadłym z naruszeniem przepisów o właściwości. Biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z zasadą praworządności, organy państwa są uprawnione do działania tylko i wyłącznie w zakresie przyznanych im kompetencji, wydanie aktu lub podjęcie czynności z naruszeniem przepisów o właściwości należy traktować jako przypadek rażącego naruszenia prawa, uzasadniający wyeliminowanie z obrotu prawnego aktu dotkniętego taką wadą, niezależnie od słuszności zawartego w nim rozstrzygnięcia. Z takim właśnie przypadkiem, kiedy rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody zostało wydane po upływie 30 dni od daty doręczenia uchwały Rady Gminy w Zaleszanach, mamy do czynienia w niniejszej sprawie, stąd też skarga Gminy Zaleszany podlegała uwzględnieniu, jednakże z przyczyn formalnych, innych niż w niej podniesione, które Sąd wziął pod uwagę z urzędu. W tej sytuacji Sąd odstąpił też od oceny zarzutów skargi, bowiem jest ona bezprzedmiotowa wobec wygaśnięcia kompetencji Wojewody do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. . Z wszystkich tych przyczyn Sąd w oparciu o art. 148 P.p.s.a. uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze.