



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.260.2015.MS

Warszawa, 25 listopada 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/54/2015 Rady Gminy Jakubów z dnia 26 października 2015 r. w sprawie *szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Jakubów i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w zakresie § 6 ust. 5 w części dotyczącej sformułowania „(zameldowania)”*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2015 r. Rada Gminy Jakubów podjęła uchwałę Nr X/54/2015 w sprawie *szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Jakubów i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi*. Podstawę prawną niniejszej uchwały stanowi m. in. art. 6r ust. 3, 3a i 3c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.).

W § 6 ust. 5 uchwały postanowiono, iż odpady w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych przyjmowane będą po okazaniu dokumentu potwierdzającego uiszczenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za bieżący okres rozliczeniowy, dowodu zamieszkania (zameldowania) na terenie Gminy Jakubów.

Wskazanie w przedmiotowej uchwale wymogu „zameldowania”, jako warunku w zakresie przyjmowania od właścicieli nieruchomości odpadów w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, w ocenie organu nadzoru, narusza art. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy. W tym miejscu należy wskazać, iż żadne przepisy z ww. aktów prawnych nie definiują pojęcia „zamieszkania”. Wykładni systemowej tegoż pojęcia można dokonać wyłącznie na gruncie art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.) oraz art. 5 pkt 9 (pojęcie „stałego zamieszkania”) ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.). Zgodnie z Kodeksem cywilnym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Natomiast Kodeks wyborczy wprost stanowi, że przez stałe zamieszkanie należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Zatem dla przyjęcia „zamieszkania”, na gruncie wskazanych wyżej ustaw, konieczne jest wystąpienie dwóch przesłanek: przebywania (zamieszkiwania) i zamiaru stałego pobytu.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy wskazać, iż kryterium „zameldowania”, jakim posłużyła się Rada Gminy Jakubów dla określenia beneficjentów w zakresie świadczenia usług dotyczących odbierania odpadów komunalnych na terenie Gminy Jakubów na podstawie niniejszej uchwały, nie jest kryterium właściwym, gdyż jego zastosowanie prowadziłoby do ograniczenia uprawnień mieszkańców stale w niej zamieszkujących, a zatem których członkowie posiadają status członka wspólnoty gminnej. Przy ustalaniu prawa do świadczeń dla

mieszkańców gminy rozstrzygające znaczenie będzie jedynie miało faktyczne zamieszkiwanie, a nie formalne zameldowanie, co potwierdza doktryna oraz utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych (vide: wyrok NSA z dnia 9 października 2001 r., sygn. akt I SA 1582/01, wyrok NSA z dnia 231 listopada 2005 r. sygn. akt OSK 1029/05, wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Po 518/95). Warto również wskazać na orzeczenie SN z dnia 8 maja 1970 r. (sygn. akt I CR 208/69), zgodnie z którym zameldowanie spełniało funkcję elementu uzupełniającego całokształt stanu faktycznego, jednak we współczesnym społeczeństwie polskim i europejskim praktyczna doniosłość i efektywność tego elementu istotnie zmalała i jego istnienie albo brak nie przesądza już materii miejsca zamieszkania.

Podkreślić należy, iż kryterium „zamieszkania” wynika również z art. 3 ust. 2 pkt 6 oraz art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wolą ustawodawcy jest, aby zorganizowany odbiór odpadów komunalnych prowadzony przez gminy był dostępny dla wszystkich mieszkańców gminy.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż kwestionowana uchwała zredagowana została w sposób nieodpowiadający standardom dobrego prawodawstwa. Przy opracowywaniu aktów normatywnych należy respektować zasady zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), które wymagają od organu stanowiącego staranności w działaniach prawodawczych, a także wprowadzają wymóg redagowania przepisów prawnych tak, aby dokładnie, w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencje prawodawcy.

Organ nadzoru zwraca także uwagę, że podstawową jednostką redakcyjną aktu normatywnego (z wyjątkiem ustawy) jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret (-myślniki). Każdą oddzielną myśl ujmuje się w oddzielny paragraf, przy czym w miarę możliwości paragraf powinien być jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań - dokonuje się podziału paragrafu na ustępy. Na ustępy dzieli się paragraf także wówczas, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf. Jeżeli paragraf zawiera wyliczenia – wyróżnia się jego dwie części wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W obrębie punktów można dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając litery, a w obrębie liter dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając tiret. Punkty i litery są fragmentem zdania, a nie samodzielnym zdaniem.

Paragraf oznacza się skrótem § i cyfrą arabską z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji paragrafów w obrębie całego aktu, a przy powoływaniu oznacza się skrótem § i cyfrą arabską bez kropki.

Ustęp oznacza się cyfrą arabską z kropką (bez nawiasu) z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu (a przy powoływaniu oznacza się skrótem „ust.” bez względu na liczbę i przypadek) oraz cyfrą arabską bez kropki.

Punkt oznacza się cyfrą arabską z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu lub ustępu (a przy powoływaniu skrótem pkt, bez kropki, bez względu na liczbę i przypadek oraz cyfrą arabską bez nawiasu). Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów; w takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej.

Wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego (ale bez a, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ź, ż) z nawiasem z prawej strony z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu (a przy powoływaniu skrótem „lit.” bez względu na liczbę i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego bez nawiasu). Każdą literę kończy się przecinkiem, a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik lub kropkę stawia się po części wspólnej (w przypadku gdy zabraknie liter stosuje się oznaczenie najpierw dwuliterowe a następnie wieloliterowe: za), zb) zz); zza, zzb

Każdy tiret kończy się przecinkiem, a ostatnie przecinkiem, średnikiem lub kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. Przy powoływaniu tiret oznacza się wyrazem „tiret” i wyrażonym słownie numerem porządkowym tego tiret.

Każdą jednostkę redakcyjną zapisuje się od nowego wiersza i poprzedza się jej oznaczeniem umieszczonym w tym samym wierszu. Paragraf i ustęp. rozpoczyna się od akapitu.

Konkludując powyższy wywód, w ocenie organu nadzoru, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 6 ust. 5 uchwały Nr X/54/2015 Rady Gminy Jakubów z dnia 26 października 2015 r. w sprawie *szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Jakubów i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, w części dotyczącej sformułowania „(zameldowania)”. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w części objętej niniejszym rozstrzygnięciem, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
wz. Dariusz Piątek
Wicewojewoda Mazowiecki