



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 listopada 2015 r.

Poz. 5485

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.394.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 października 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 68/XI/2015 Rady Gminy Dębowiec z dnia 21 września 2015r. w sprawie określenia 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, w całości jako niezgodnej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz.1484).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, podjętą na sesji w dniu 21 września 2015r. Rada Gminy Dębowiec określiła 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. Uchwała podjęta została m.in. na podstawie przepisu art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013r., poz. 1399 ze zm.).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Przede wszystkim uchwała rady gminy podjęta na podstawie przepisu art. 6r ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest aktem prawa miejscowego, co wynika wprost z przepisu ustawy.

Należy wskazać, iż warunkiem wejścia w życie **aktów prawa miejscowego** jest ich ogłoszenie, przy czym zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych reguluje ustawa (art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Jak zaś stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, **zawierające przepisy powszechnie** ogłaszane w dziennikach urzędowych **wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.** W literaturze podkreśla się, że „takie rozwiązanie pełni dwie ważne funkcje: - zabezpiecza ono obrót prawny przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie (...), - wyraża zasadę (skierowaną głównie do organów wydających akty wykonawcze), w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie mijało przynajmniej 14 dni.” (Grzegorz Wierczyński, *Komentarz do art.4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, Lex). W art. 4 ust. 2 ustawy określone zostały wyjątki od stosowania standardowego okresu *vacatio legis*, zgodnie z którymi w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 3 ustawy, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście

dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Tymczasem Rada Gminy Dębowiec, podejmując przedmiotową uchwałę określiła w § 10 badanej uchwały, że „Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, co pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy. W myśl tego przepisu „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie **po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia**, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Użycie zatem sformułowania „wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej opublikowania” jest niezgodne z ustawą. Należy bowiem przyjąć, iż zarówno sposób jak i termin wejścia w życie uchwały powinien być w uchwale wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy mieszkaniec gminy mógł wyczytać z jej treści, gdzie dana uchwała została opublikowana i od kiedy będzie obowiązywać.

W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Niewątpliwie jedną z istotnych dyrektyw służących realizacji zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jest nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, rozumiany między innymi jako stanowienie norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Zgodnie z tym wymogiem przepisy stanowionego prawa powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego - powinny więc być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść, powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego, powinny być prawidłowo i należyście ogłoszone.

Niewątpliwie, regulacja określająca termin wejścia w życie, jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem normą, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. **Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment** lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów, co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08, CBOSA).

Niezależnie pod powyższego, w ocenie organu nadzoru regulacja § 6 ust. 1 uchwały wykracza poza delegację ustawową określoną przepisem art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W myśl powołanego przepisu 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**. Mocą ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 87) do art. 6r zostały dodane ust. 3a-3d, które weszły w życie z dniem 1 lutego 2015 r. Zgodnie z brzmieniem tych przepisów: „W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie 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.”(art. 6r ust. 3a). „Dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania 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 zabudowy jednorodzinnej; w przypadku gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza."(art. 6r ust. 3b). „Projekt uchwały, o której mowa w ust. 3, podlega zaopiniowaniu przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych"(art. 6r ust. 3c). „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."(art. 6r ust. 3d). W związku z powyższym należy stwierdzić, iż w obecnym stanie prawnym uchwała wydawana na podstawie art. 6r ust. 3 ww. ustawy winna uwzględniać wytyczne wynikające z art. 6r ust. 3a, 3b i 3d, zaś jej projekt podlega zaopiniowaniu zgodnie z art. 6r ust. 3c.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie jest uprawniona do formułowania jakichkolwiek warunków, które powinien spełniać punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, takich jak: jego lokalizacji, warunków terenowych i wyposażenia – jak to ma miejsce w kwestionowanym § 6 ust. 1 uchwały. Należy bowiem podkreślić, że ustawodawca przyznając radzie gminy kompetencję do określenia „sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych” nie uwzględnił możliwości ustalenia warunków, jakie ma spełniać PSZOK - tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie. Należy zauważyć, iż warunki takie będą wynikały m.in z innych aktów prawnych, jak np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminny, a jeżeli dla wybranego obszaru nie został opracowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.) określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji administracyjnej, wydawanej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych przedsięwzięć określa się w decyzji o warunkach zabudowy.

Za niezgodne z prawem uznać również należy postanowienia § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały. Rada Gminy uregulowała w tym przepisie rodzaje odpadów, jakie powinien odbierać punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Regulacja ta nie uwzględnia jednakże frakcji odpadów wynikającej z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, tj. odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji. Tym samym nie wypełnia ona prawidłowo delegacji ustawowej w tym zakresie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 maja 2014r. sygn. akt II SA/Gl 1777/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Uchwała w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje na wewnętrzną sprzeczność zapisów § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały w związku z postanowieniami zawartymi w § 3 pkt 6 w związku z § 2 ust. 2 uchwały. W § 2 Rada określiła zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, poprzez wyznaczenie rodzaju odpadów komunalnych. W § 2 ust. 2 określiła rodzaje odpadów zbieranych selektywnie. Następnie w § 3 pkt 6 Rada postanowiła – ustalając częstotliwość odbioru od właścicieli nieruchomości odpadów, o których mowa w § 2 uchwały – że „pozostałe odpady, niewymienione w § 2 ust. 2 pkt 1-6 będą przyjmowane w punkcie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych”. Po czym, w przepisie § 6 ust. 2 uregulowała, które rodzaje odpadów odbierane będą przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, pomijając wśród nich część frakcji określonej w § 2 ust. 2 pkt 7 tj. *odpady kuchenne ulegające biodegradacji, odpady ogrodowe*. Regulacja § 6 ust. 2 pkt 1 wymienia wśród odpadów przyjmowanych do PSZOK tylko odpady zielone, podczas gdy § 2 ust. 2 pkt 7 uchwały wymienia jako odpady zbierane selektywnie – które zgodnie z § 3 pkt 6 mają być przyjmowane w punkcie selektywnej zbiórki odpadów – *odpady kuchenne ulegające biodegradacji, odpady ogrodowe i odpady zielone*. Regulacja taka czyni przedmiotową uchwałę nieczytelną i wewnętrźnie sprzeczną, co w przypadku aktu prawa miejscowego należy uznać za rażące naruszenie prawa.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Dębowiec