



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 lipca 2022 r.

Poz. 4530

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.636.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/252/2022 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 1 czerwca 2022 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w całości, jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 i 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 888 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 1 czerwca 2022 r. Rada Gminy Dąbrowa Zielona podjęła uchwałę Nr XLII/252/2022 w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczonej przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dalej jako „uchwała”.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 5 ust. 1 oraz art. 6r ust. 3, 3a, 3b, 3c i 3d ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 czerwca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie przyjdzie zauważyć, że w treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. 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 gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje lub w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów*

prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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.* Ponadto, zgodnie z treścią 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.*

Użyte przez ustawodawcę w ww. przepisach zwroty: „rada gminy określi (...)”, w szczególności” (ust. 3) i „uchwała określa” (ust. 3d) wskazują, że w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy muszą obowiązkowo znaleźć się trzy elementy:

- 1) częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości,
- 2) sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- 3) 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.

Uregulowanie powyższych kwestii wyznacza minimalny, niezbędny zakres przedmiotowy omawianej uchwały. Brak któregośkolwiek ze wskazanych elementów obligatoryjnych uchwały świadczy o niewypełnieniu delegacji ustawowej i – w świetle ww. konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) - stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie realizuje w pełni zakresu delegacji ustawowej. Rada Gminy nie określiła trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jak wcześniej wskazano, powyższe niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 6r ust. 3 w zw. z ust. 3d ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP i przesądza o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości.

Dalej, Rada w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. h uchwały Rada przyjęła, że *w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odbierane są z nieruchomości wytworzone w gospodarstwach domowych następujące frakcje odpadów komunalnych:*

- 1) bezpośrednio z terenu nieruchomości:*
- h) popiół z palenisk domowych.*

W § 6 ust. 1 uchwały, w którym określono częstotliwość odbioru odpadów komunalnych Rada nie określiła, z jaką częstotliwością odbierana będzie frakcja „popiół z palenisk domowych”. Samo wskazanie, że odpady będą odbierane *zgodnie z opublikowanym przez gminę harmonogramem odbioru* jest niewystarczające. Częstotliwość odbierania odpadów komunalnych, która wiąże się z odbiorem ich przez uprawnionego przedsiębiorcę „u źródła” powinna być określona konkretnie. Tak by adresat norm był świadomy treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Zadaniem zatem organu realizującego powyższą normę ustawową jest wskazanie tej częstotliwości, w każdym przypadku wymagającym takiego uregulowania. Rada niewątpliwie musi dokonać tego wskazania w akcie przez siebie stanowiącym. Niedopuszczalnym jest więc wyłącznie odwoływanie się w tym zakresie do dokumentów nienormatywnych – jakie stanowi wskazany harmonogram. Z przedmiotowej uchwały nie wynika, z jaką częstotliwością będzie odbierany „u źródła” popiół z palenisk domowych, co pozbawia uchwałę elementu obligatoryjnego i stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 6r ust. 3 w zw. z art. 7 Konstytucji RP dyskwalifikujące uchwałę w całości.

Niezależnie od powyższego uchwała zawiera również inne wady prawne. W § 2 ust. 1 uchwały Rada przyjęła:

1. W zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odbierane są z nieruchomości wytworzone w gospodarstwach domowych następujące frakcje odpadów komunalnych:

1) bezpośrednio z terenu nieruchomości:

a) niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne,

b) papier,

c) szkło,

d) metale,

e) tworzywa sztuczne,

f) bioodpady,

g) odpady opakowaniowe wielomateriałowe,

h) popiół z palenisk domowych.

2) poprzez przyjmowanie odpadów w Punkcie Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w postaci:

a) odpadów niebezpiecznych,

b) przeterminowanych leków i chemikaliów,

c) zużytych baterii i akumulatorów,

d) zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego,

e) odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,

f) zużytych opon,

g) 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 igły i strzykawki,

h) odpadów tekstyliów i odzieży,

i) mebli i innych odpadów wielkogabarytowych.

A zatem Rada zawężyła zakres frakcji odpadów przyjmowanych w Punkcie Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych do frakcji wskazanych w § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały. Tymczasem z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że gminy tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych wymienionych w pkt 5, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących 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 igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Ww. wskazanym pkt 5 wymieniono odpady komunalne obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Dalej, z art. 3 ust. 2c ustawy wynika, że gmina może nie zapewniać przyjmowania bioodpadów przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jeżeli w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości zapewnia odbieranie tych odpadów z miejsc ich wytworzenia. Ponadto z art. 6r ust. 2d ustawy wynika, iż w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości m. in. przyjmowanie odpadów, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 6, przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (a zatem także odpadów wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy). Mając na uwadze powyższe przepisy, należy stwierdzić, że Rada Gminy nie zapewniła przyjmowania przez PSZOK odpadów wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, z zastrzeżeniem art. 3 ust. 2c ustawy, co prowadzi do braku zapewnienia realizacji zadań obowiązkowych Gminy i stanowi modyfikację przepisów ustawy w ww. zakresie naruszającą w sposób istotny art. 6r ust. 3 w zw. z ust. 2d w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy w zw. z art. 7

Konstytucji RP. Rada Gminy zobligowana jest do działania w granicach prawa, a naruszenie przepisów prawa materialnego zawsze ma charakter istotny.

Ponadto należy wskazać, że zarówno regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie podjęty na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy, tu: załącznik do uchwały Nr XX/137/2016 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 15 lipca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dąbrowa Zielona (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2016 r. poz. 4049 ze zm.), dalej jako „Regulamin”, jak i uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy (niniejsza uchwała) powinny zawierać spójne regulacje (tak: Agata Kosieradzka-Federczyk, Uchwała w sprawie 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 komunalnymi, LEX 2014). Tym samym uchwała w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (na podstawie przepisu art. 6r ust. 3 ustawy) nie może być podejmowana w oderwaniu od uregulowań regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który to warunkuje legalność ww. uchwały. Na terenie Gminy Dąbrowa Zielona brak jest spójności pomiędzy ww. uchwałami. Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 2 Regulaminu obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych, o których mowa w ust. 1 pkt 2, realizuje się poprzez: samodzielne i na własny koszt dostarczanie do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych odpadów, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. g, h, i, j, k, l, ł, m, n, a w razie potrzeby także odpadów o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. a, b, c, d, e, f. W ww. jednostkach redakcyjnych mowa o następujących frakcjach odpadów:

- a) papier,
- b) szkło,
- c) metale,
- d) tworzywa sztuczne,
- e) bioodpady;
- f) odpady opakowaniowe wielomateriałowe
- g) odpady niebezpieczne
- h) przeterminowane leki i chemikalia
- i) zużyte baterie i akumulatory,
- j) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
- k) meble i inne odpady wielkogabarytowe,
- l) odpady budowlane i rozbiórkowe,
- ł) zużyte opony,
- m) odpady niekwalifikujące 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 igły i strzykawki,
- n) tekstylia i odzież,
- o) popiół z palenisk domowych.

Z jednej strony, z Regulaminu wynika obowiązek dostarczania do PSZOK w razie potrzeby odpadów, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 2 lit. a, b, c, d, e, f Regulaminu, z drugiej strony Rada w analizowanej uchwale nie zapewniła ich odbierania przez PSZOK. Powyższe prowadzi zatem do barku spójności między aktami równorzędnymi, tj. aktami prawa miejscowego, co stoi w sprzeczności z wynikającymi z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP zasadami: demokratycznego państwa prawnego – nakazującą tworzenia przepisów z zachowaniem zasad prawidłowej legislacji, w sposób niebudzący wątpliwości, co do nakładanych praw i obowiązków oraz działania na podstawie i w granicach prawa, a zatem z uwzględnieniem przy uchwalaniu kolejnych uchwał przez Radę Gminy aktów prawnych już obowiązujących na jej terenie. Z art. 2 Konstytucji RP, wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia

się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa poprzez tworzenie przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (por. wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715), a zatem Rada w podejmowanych przez siebie aktach prawa miejscowego nie może przyjmować norm stojących w sprzeczności ze sobą.

Dalej, w ocenie organu nadzoru istotne naruszenie prawa stanowią regulacje zawarte w:

- § 5 ust. 1 zd. 2 uchwały: *Odpady dostarczone do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych należy umieszczać w oznakowanych pojemnikach i kontenerach;*

- § 5 ust. 2 uchwały: *Transport odpadów do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych mieszkańcy zapewniają we własnym zakresie i na własny koszt.*

Z art. 6r ust. 3 ustawy wynika, że rada gminy w uchwale podejmowanej na podstawie tego przepisu powinna określić m.in. częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Należy zwrócić uwagę, iż stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy to regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, z kolei uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Przedmiotem regulacji obu uchwał są zatem dwie zupełnie odrębne kwestie; jedna z nich będzie normowana z punktu widzenia obowiązków ciążących na właścicielu nieruchomości, druga z kolei kreuje obowiązki gminy - jej zadania publiczne względem właściciela nieruchomości, realizowane przez przedsiębiorcę. Tymczasem, Rada Gminy ww. przepisie uchwały odniosła się do obowiązków właściciela nieruchomości, do czego nie była uprawniona i co wykracza poza materię z art. 6r ust. 3 ustawy. Wobec powyższego, należy uznać, że Rada, regulacją zawartą w § 5 ust. 1 zd. 2 i ust. 2 uchwały naruszyła przepisy prawa tj. art. 6r ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLII/252/2022 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 1 czerwca 2022 r. 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 komunalnymi - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz