



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 sierpnia 2022 r.

Poz. 5096

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.709.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 VIII.110.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w części określonej w § 1 ust. 1-3 oraz § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 – ust. 3b i ust. 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1297), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 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 23 czerwca 2022 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój przyjęła uchwałę Nr VIII.110.2022 w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, dalej jako „uchwała”. Przepisami § 1 uchwały (podzielonego na ustępy zamiast na punkty) Rada nadała nowe brzmienie przepisom § 4 ust. 6 i ust. 7 oraz § 6 ust. 1 i ust. 3 uchwały zmienianej.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 6r ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) również podniósł, że *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

Przepisem § 1 ust. 1 uchwały Rada Miasta nadała § 4 ust. 6 uchwały zmienianej następujące brzmienie:

§ 1. W uchwale nr IV.53.2021 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (Dz. U. Woj. Śląskiego z 2021 r. poz. 3144), zmienionej uchwałą nr V.58.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (Dz. U. Woj. Śląskiego z 2022 r. poz. 2460) wprowadza się następujące zmiany:

1. § 4 ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6) odpady stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odbierane zgodnie z harmonogramem odbioru naturalnych choinek po okresie Świąt Bożego Narodzenia z nieruchomości zabudowanej budynkiem:

a) wielolokalowym – siedem lokali mieszkalnych i więcej - 1 raz w miesiącu styczniu;

b) wielolokalowym – do sześciu lokali mieszkalnych łącznie - 1 raz w miesiącu styczniu na indywidualne zgłoszenie właściciela nieruchomości;”.

Należy podnieść, że § 4 ust. 6 uchwały zmienianej reguluje odmienną materię: Odpady komunalne, z wyłączeniem niesegregowanych (zmieszanych) odpadów przyjmowane są przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych na bieżąco – w miarę ich dostarczania przez właściciela nieruchomości. Zmiana brzmienia tego przepisu sprawi, że w uchwale zmienianej brak będzie przepisów odnoszących się do częstotliwości przyjmowania odpadów przez PSZOK-i. Równocześnie, wejście w życie zmiany wprowadzonej § 1 ust. 1 spowoduje, że w obrocie prawnym znajdą się dwie sprzeczne ze sobą regulacje uchwały dotyczące częstotliwości odbierania od właścicieli nieruchomości odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy (odbieranych zgodnie z harmonogramem odbioru naturalnych choinek po okresie Świąt Bożego Narodzenia). Częstotliwość odbioru ww. odpadów ustalona w § 4 ust. 1 pkt 6 (którego Rada nie zmieniła) oraz w § 4 ust. 6 uchwały (w brzmieniu wprowadzonym przepisami uchwały zmienianej) jest bowiem różna.

Na marginesie należy zasygnalizować, że organ nadzoru domniemuje, iż intencją Rady Miasta było nadanie nowego brzmienia **§ 4 ust. 1 pkt 6** uchwały zmienianej, a nie **§ 4 ust. 6** tej uchwały. Jednakże zmiany takiej niniejszą uchwałą nie wprowadzono.

Takie same zastrzeżenia dotyczą § 1 ust. 2 uchwały, który nadaje nową treść **§ 4 ust. 7** uchwały zmienianej:

2. § 4 ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7) odpady stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odbierane zgodnie z harmonogramem odbioru liści w okresie jesiennym z nieruchomości zabudowanej budynkiem:

a) mieszkalnym jednorodzinnym - 1 raz w miesiącu listopad;

b) wielolokalowym – do sześciu lokali mieszkalnych łącznie - 1 raz w miesiącu listopad na indywidualne zgłoszenie właściciela nieruchomości;”.

Należy podkreślić, że § 4 uchwały zmienianej nie zawierał ustępu 7 (został podzielony jedynie na jednostki redakcyjne ust. 1 – ust. 6), co oznacza, że nie można było nadać nowego brzmienia regulacji, która nie obowiązuje. Kwestionowanym § 1 ust. 2 Rada Miasta *de facto* dodała więc do § 4 uchwały zmienianej nowy ust. 7, a nie dokonała jego nowelizacji. Także i w tym przypadku działanie Rady doprowadziło do tego, że w uchwale znalazły się dwa przepisy odmiennie regulujące częstotliwość odbioru odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy (odbieranych zgodnie z harmonogramem dot. odbioru liści w okresie jesiennym). Organ nadzoru może jedynie przypuszczać, że intencją Rady Miasta było nadanie nowego brzmienia **§ 4 ust. 1 pkt 7** uchwały zmienianej. Jednakże zmiany takiej niniejszą uchwałą nie wprowadzono.

Wreszcie, przepisem, § 1 ust. 3 uchwały Rada nadała nowe brzmienie **§ 6 ust. 1** uchwały pierwotnej (choć zapewne, jej zamiarem było dokonanie zmiany jedynie **§ 6 ust. 1 pkt 1**). Dokonana nowelizacja sprawiła, że nie jest obecnie możliwe wyprowadzenie z treści § 6 ust. 1 żadnej normy prawnej. Obecnie ta jednostka redakcyjna posiada następującą treść:

„1) mieszkalnym jednorodzinnym w pojemniki na niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne (do pięciu osób zamieszkujących na nieruchomości – 1 pojemnik o poj. 120 l/nieruchomość, sześć osób zamieszkujących na nieruchomości i więcej – 1 pojemnik o poj. 240 l/nieruchomość) i bioodpady odbierane zgodnie z harmonogramem odbioru odpadów kuchennych (1 pojemnik o poj. 120 l /nieruchomość) oraz worki z tworzywa sztucznego o pojemności 120 l na papier (12 worków /nieruchomość/rok), szkło (12 worków/nieruchomość/rok), metale i tworzywa sztuczne (48 worków /nieruchomość/rok) oraz na odpady stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odbierane zgodnie z harmonogramem odbioru liści w okresie jesiennym (10 worków/nieruchomość/rok). Nieruchomość, której właściciel nieruchomości zadeklarował kompostowanie bioodpadów wytworzonych na nieruchomości w kompostowniku przydomowym, zostanie wyposażona w pojemniki na niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne (do pięciu osób zamieszkujących na nieruchomości – 1 pojemnik o poj. 120 l/nieruchomość, sześć osób zamieszkujących na nieruchomości i więcej – 1 pojemnik o poj. 240 l/nieruchomość) oraz worki z tworzywa sztucznego o pojemności 120 l na papier (12 worków/nieruchomość/rok), szkło (12 worków/nieruchomość/rok), metale i tworzywa sztuczne (48 worków/nieruchomość/rok)”.

Rada uchyliła zatem wprowadzenie do wyliczenia znajdujące się w dotychczasowym § 6 ust. 1, z którego wynikało, że gmina przejęła od właścicieli nieruchomości obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki:

1. Wzamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi gmina wyposaża nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, zabudowaną budynkiem:

oraz pkt 2-3 tego przepisu, w których określone były rodzaje i pojemności pojemników i worków zapewnianych dla budynków wielolokalowych. W obrocie prawnym pozostały za to przepisy § 6 ust. 2 i 3 regulujące kwestie realizowanych przez gminę obowiązków w zakresie utrzymania dostarczonych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Organ nadzoru zauważa jednakże, że realizacja ww. obowiązków przez gminę możliwa jest jedynie pod warunkiem ich uprzedniego przejęcia od właścicieli nieruchomości (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy), gdy tymczasem, jak już wspomniano, Rada (w sposób dorozumiany - zmieniając brzmienie całego § 6 ust. 1 uchwały pierwotnej) uchyliła przepis przesądzający o przejęciu tego obowiązku przez gminę.

Organ nadzoru zauważa, iż przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Akty prawa miejscowego powinny być stanowione na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizować delegację ustawową, a regulacje w nich zawarte powinny być jasne, czytelne, przejrzyste i zgodne z zasadami poprawnego prawotwórstwa, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Kwestionowane regulacje nie spełniają ww. wymogów, gdyż naruszają zasady prawidłowej legislacji i prowadzą do niejasności stanu prawnego - przepisy uchwały zawierają bowiem sprzeczne z sobą normy, a w przypadku § 6 ust. 1 nie zawierają takich norm w ogóle (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 853/20; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 6r ust. 3 – ust. 3b i ust. 3d ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że § 2 uchwały stanowiący - *Pozostała część uchwały IV.53.2021 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (Dz. U. Woj. Śląskiego z 2021 r. poz. 3144), zmieniona uchwałą nr V.58.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zagospodarowania tych odpadów (Dz. U. Woj. Śląskiego z 2022 r. poz. 2460), pozostaje bez zmian.* - nie ma charakteru prawotwórczego a wyłącznie informacyjny, więc nie może być zatem uznany za przepis prawa i nie powinien zostać zamieszczony w akcie prawa miejscowego. Wobec powyższego omawiana regulacja uchwały narusza reguły prawidłowej legislacji, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Omawiane 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr VIII.110.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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