



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 marca 2023 r.

Poz. 2222

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.147.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LV/332/2023 Rady Gminy Godów z dnia 30 stycznia 2023 r. zmieniającej uchwałę 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 właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi – w całości, jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2519) – dalej jako: „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 stycznia 2023 r. Rada Gminy Godów podjęła uchwałę Nr LV/332/2023 zmieniającą uchwałę 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 właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Przepisem § 1 uchwały dokonano zmiany § 2 i § 4 zmienianej uchwały oraz § 3 ust. 1 pkt k) załącznika do niej.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3-3d ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lutego 2023 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała w całości jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 6r ust. 3 ustawy, w myśl którego rada gminy określa 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. Wytyczne co do treści tej uchwały zawierają również przepisy art. 6r ust. 3a, 3aa, 3b i 3d ustawy. Przy czym normy art. 6r ust. 3a, 3aa i 3b ustawy mają charakter fakultatywny albowiem dopuszczają możliwość różnicowania częstotliwości odbioru niektórych frakcji odpadów oraz ograniczenie ilości ich odbioru w ramach pobieranej opłaty, natomiast norma art. 6r ust. 3d ustawy ma obligatoryjny charakter, wymaga ona określenia w uchwale także 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.

Zgodnie z przepisem art. 6r ust. 3 ustawy uchwała rady gminy podjęta na jego podstawie ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co powoduje konieczność formułowania zawartych w niej postanowień, precyzyjnie realizujących delegację ustawową, bez przekraczania jej granic. Rozpatrując kwestię poprawnej realizacji delegacji przepisu art. 6r ust. 3-3b i 3d ustawy należy zauważyć, że – mimo fakultatywności ust. 3a i 3b – stanowi on normę formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. To oznacza, że w uchwale rady gminy oczywiście muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się przynajmniej do zagadnień ujętych art. 6r ust. 3 i 3d ustawy, z drugiej zaś strony postanowienia te nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej.

W świetle powyższych rozważań, w opinii organu nadzoru, w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy nie mieści się wprowadzona przepisem § 1 ust. 2 uchwały nowelizacja przepisu § 4 uchwały Nr XVIII/113/2020. W ocenie organu nadzoru Rada stanowiąca w ramach przepisu art. 6r ust. 3 ustawy nie jest władna nakładać na właścicieli nieruchomości jakichkolwiek obowiązków czy regulować sposób zachowania w zakresie gromadzenia odpadów komunalnych czy gospodarowania nimi.

Treść art. 6r ust. 3 ustawy bowiem daje Radzie kompetencję do 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 szczególności częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Tym samym na podstawie tego przepisu rada może określić jedynie obowiązki spoczywające na gminie w ściśle określonym przedmiocie, a nie obowiązki spoczywające na właścicielu nieruchomości pozbywającego się odpadów komunalnych.

Tym samym nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku:

- gromadzenia odpadów odrębnie dla każdej frakcji,
- przekazywania do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych zlokalizowanego w Gminie Godów w terminach i godzinach pracy punktu,
- wrzucania przeterminowanych leków do pojemników znajdujących się w wyznaczonych aptekach lub przekazywania do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych,
- wrzucania baterii do oznaczonych pojemników znajdujących się w szkołach i innych obiektach użyteczności publicznej lub przekazywania do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych,

nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej przepisem art. 6r ust. 3-3d ustawy. Co więcej należy wskazać, że ww. kwestie podlegają regulacjom „regulaminowym”, na mocy art. 4 ust. 2 ustawy. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie: selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych oraz częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tym samym uregulowanie ww. obowiązków właścicieli nieruchomości w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy stanowi istotne naruszenie prawa.

Wyczerpujące wyliczenie przez ustawodawcę kwestii, które winny zostać uregulowane w uchwale organu stanowiącego, jest także równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych tej uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 8 listopada 2012 roku, sygn. akt: II OSK 2012/12, 7 kwietnia 2010 roku, sygn. akt: II OSK 170/10 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Poznaniu z dnia 23 października 2013 roku, sygn. akt: IV SA/Po 748/13, z dnia 3 października 2013 roku, sygn. akt: IV SA/Po 507/13, Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 roku, sygn. akt: II SA/Sz 238/13, Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 roku, sygn. akt: II SA/Gl 465/14, Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010 roku, sygn. akt II SA/Bd 1299/10, Łodzi z dnia 7 maja 2010 roku, sygn. akt: II SA/Łd 239/10 (wszystkie orzeczenia są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem orzeczenia.nsa.gov.pl). Warto w tym miejscu

przywołać wyrok z dnia 9 września 2014 roku, sygn. akt: II OSK 654/14, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że gmina nie może wykraczać poza swoje kompetencje nawet, jeśli cel wprowadzanych wymogów dla mieszkańców jest słuszny (publ. G. Prawna 2014/175/7).

Skoro zatem w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3-3d ustawy mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez omawiany przepis, to wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzą o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności regulacji aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że Rada Gminy dokonując nowelizacji przepisów § 2 zmienianej uchwały postanowiła, że:

Odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych będą odbierane w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w ilości do 0,5 Mg na jedną posesję zamieszkałą w ciągu roku kalendarzowego. Z kolei brzmienie przepisu § 3 ust. 1 pkt k) załącznika do uchwały z kolei sprowadziła do następującej treści: odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych, stanowiące odpady komunalne w ilości do 0,5 Mg na jedną posesję zamieszkałą w ciągu roku kalendarzowego.

W ocenie organu nadzoru posłużeńie się przez Radę Gminy sformułowaniem: *na jedną posesję zamieszkałą* stanowi istotne naruszenie prawa, z powodu nieokreśloności tego sformułowania. Nie jest bowiem wiadome, co oznacza termin: „posesja zamieszkała”. Należy zauważyć, że pojęcie to nie występuje na gruncie ustawy. Ustawodawca dokonał w niej rozróżnienia na „nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy”, „nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne”, „nieruchomości zabudowane budynkiem wielolokalowym” oraz „nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi”. Z całą zaś pewnością „posesja” nie jest tym samym co „nieruchomość”. Posłużenie się zatem niedookreślonym i prawnie niezdefiniowanym sformułowaniem „posesja zamieszkała”, należy uznać za nieprawidłowe, albowiem prowadzi ono do niedopuszczalnego uznania podmiotu wykonującego uchwałę lub egzekwującego jej przepisy, jak również niepewność co do sytuacji prawnej adresata przepisu. Sformułowanie w niejasny sposób powyższych norm prawnych będzie przesądzać o naruszeniu przez nie art. 2 Konstytucji RP. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, w tym określoność, prawa (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Z zasady określoności prawa wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Naruszeniem prawa tym samym jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które pozwalają na dowolną wykładnię przepisu i zbyt daleko idącą swobodę interpretacyjną. Tym samym należy stwierdzić, że przepis § 1 uchwały, w zakresie, w jakim dokonano nowelizacji § 2 zmienianej uchwały oraz § 3 ust. 1 pkt k załącznika do niej stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem jego nieważności.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LV/332/2023 Rady Gminy Godów z dnia 30 stycznia 2023 r. zmieniającej uchwałę 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 właścicieli 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