



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 kwietnia 2020 r.

Poz. 3481

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.248.2020.22

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 16 kwietnia 2020 roku

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XIX/140/2020 Rady Gminy Chodzież z dnia 17 marca 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 17 marca 2020 r. Rada Gminy Chodzież podjęła uchwałę nr XIX/140/2020 w sprawie przyjęcia Regulaminu Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 18 marca 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

Mocą § 1 uchwały nr XIX/140/2020 z dnia 17 marca 2020 r. Rada Gminy Chodzież przyjęła "Regulamin Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, stanowiący Załącznik Nr 1 do niniejszej Uchwały", zwany dalej "Regulaminem".

Z przywołanego w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), zwanej dalej "u.s.g.", wynika, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy "stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy". Jako szczegółową podstawę prawną uchwały wskazano art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.), zwanej dalej "u.c.p.g.". Powołanie w podstawie prawnej uchwały przepisów art. 40 ust. 1 u.s.g. ("Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy") oraz art. 41 ust. 1 u.s.g. ("Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały") wskazuje, że rada słusznie przyjęła, że podjęta przez nią uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Wynika to wprost z przepisu art. 6r ust. 3 u.c.p.g., który upoważnia radę gminy do określenia, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, 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. Uchwała, o której mowa w art. 6r ust. 3 u.c.p.g., powinna określać 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 u.c.p.g.). Zatem, jak wynika z przywołanych wyżej przepisów u.c.p.g., w uchwale 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. Określenie powyższych kwestii stanowi niezbędne minimum, które musi zostać uregulowane w przedmiotowej uchwale. Brak któregokolwiek z nich oznacza niewypełnienie przez przedmiotową uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa i koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały. Jednocześnie należy zauważyć, że choć katalog elementów, które może zawierać uchwała podjęta na podstawie przepisów art. 6r ust. 3 u.c.p.g., nie jest zamknięty, to jednak przedmiotem regulacji tejże uchwały może być jedynie 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.

Jak już wcześniej to podkreślono, uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. stanowi akt prawa miejscowego. Oznacza to, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma także przywołanie jednej z podstawowych reguł prawidłowej legislacji odnoszącej się do aktów prawa miejscowego, a wynikającej z § 119 ust. 1 w związku z § 143 "Zasad techniki prawodawczej" stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej "ZTP". Z przywołanych przepisów ZTP wynika, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Oznacza to przede wszystkim nakaz wyczerpującego, a nie fragmentarycznego, normowania sprawy objętej danym upoważnieniem, a jedno upoważnienie ma być podstawą do wydania jednego aktu wykonawczego – tak, aby jednego upoważnienia nie normować więcej niż w jednym akcie prawnym. Inaczej ujmując, chodzi o unifikację regulacji wykonującej dane upoważnienie, a nie o cząstkowe, rozproszone w kilku aktach, uregulowanie danej materii (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 628/14, CBOSA). Wyjątek od tej zasady wprowadzają przepisy § 119 ust. 2 w związku z § 143 ZTP, a mianowicie: jeżeli jedno upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne, można wydać na podstawie takiego upoważnienia więcej niż jeden akt prawa miejscowego.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g., stanowiąca akt prawa miejscowego, powinna w sposób kompletny i wyczerpujący realizować dyspozycję ustawową. Brak jest, zdaniem organu nadzoru, podstaw do zastosowania wyjątku, o którym mowa w § 119 ust. 2 w związku z § 143 ZTP, i wydania na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. dwóch aktów prawnych, bowiem omawiane upoważnienie ustawowe nie przekazuje do uregulowania "różnych spraw, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne". Przedmiotem uchwały podejmowanej w oparciu o omawiany przepis u.c.p.g. ma być "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", a wymienione przez ustawodawcę w art. 6r ust. 3 i 3d u.c.p.g. kwestie, które winna regulować ta uchwała, stanowią jej obligatoryjną, integralną część. Użyte przez ustawodawcę określenia wskazują wyraźnie, że realizacja upoważnienia ustawowego przez prawodawcę miejscowego powinna nastąpić w jednym akcie. Innymi słowy, rada gminy, na podstawie delegacji zawartej w art. 6r ust. 3 u.c.p.g., władna jest do podjęcia wyłącznie jednej uchwały, która będzie kompleksowo regulowała 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 tym sposób świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Nie jest dopuszczalne podjęcie dwóch lub większej liczby uchwał na tej samej podstawie prawnej. Lokalny prawodawca wykonując delegację ustawową musi uregulować w jednej uchwale wszystkie przekazane przez ustawodawcę kwestie w sposób kompletny. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 1242/16 (CBOSA).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że obejmuje ona swym zakresem regulacji jedynie część spraw przekazanych do unormowania radzie gminy w upoważnieniu ustawowym wynikającym z art. 6r ust. 3 i ust. 3d u.c.p.g. Przedmiotową uchwałą rada uchwaliła bowiem "Regulamin Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, stanowiący Załącznik Nr 1 do niniejszej Uchwały" (§ 1 uchwały), który "określa zasady funkcjonowania Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych - zwanym dalej PSZOK" (§ 1 Regulaminu). Jego przepisy skupiają się na realizacji normy upoważniającej w zakresie określenia sposobu świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a także trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez prowadzącego taki punkt (§ 11 ust. 1 Regulaminu). W Regulaminie nie unormowano natomiast wymaganej przez ustawodawcę kwestii częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości, jak również trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że Rada Gminy Chodzież na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. podjęła uchwałę nr XV/112/2019 z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu

Gminy Chodzież i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 19 listopada 2019 r. pod poz. 9752, zgodnie z jej § 14 weszła w życie "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązywania od dnia 1 stycznia 2020 roku" i w chwili podejmowania ocenianej uchwały nr XIX/140/2020 z dnia 17 marca 2020 r. była aktem obowiązującym. Analiza treści postanowień uchwały nr XV/112/2019 Rady Gminy Chodzież z dnia 8 listopada 2019 r. wskazuje, że uchwała ta w pełni realizuje dyspozycję ustawową, odnosi się do wszystkich wymaganych w art. 6r ust. 3 i ust. 3d u.c.p.g. kwestii, w tym do sposobu świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (por. § 1 pkt 3, § 5, § 6, § 7 i § 8), a także trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez prowadzącego taki punkt (por. § 1 pkt 5 i § 11).

Dalsze porównanie zakresu przedmiotowego obu uchwał pozwala wyciągnąć wniosek, że oceniana uchwała nr XIX/140/2020 z dnia 17 marca 2020 r. wkracza w materię już uregulowaną uchwałą nr XV/112/2019 z dnia 8 listopada 2019 r., jednocześnie ją uszczegóławiając i uzupełniając. Rada Gminy Chodzież w żadnej z tych uchwał nie zawarła jednak przepisów, które wskazywałyby na istnienie związku pomiędzy uchwałami, ani też nie rozstrzygnęła kwestii relacji pomiędzy przepisami zawartymi w obu aktach. W uchwale nr XV/112/2019 z dnia 8 listopada 2019 r. nie ma żadnego postanowienia, które zapowiadałoby, że rada w odrębnej uchwale określi szczegółowy regulamin (zasady funkcjonowania) punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Brak takiego zapisu jedynie utwierdza w przekonaniu, że uchwała ta w pełni realizuje dyspozycję ustawodawcy, a normy w niej zawarte w sposób kompleksowy regulują omawianą materię, także w odniesieniu do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Podjęta przez Radę Gminy Chodzież w dniu 17 marca 2020 r. uchwała nr XIX/140/2020 stanowi zatem nie tylko zaskoczenie dla adresatów norm zawartych w uchwale nr XV/112/2019 z dnia 8 listopada 2019 r., ale wprowadza także istotne wątpliwości interpretacyjne co do treści tychże norm. Oceniana uchwała - jak już to wcześniej podkreślono - reguluje ponownie materię unormowaną w uchwale nr XV/112/2019 z dnia 8 listopada 2019 r., a jednocześnie nie zawiera przepisów uchylających (tzn. przepisu o utracie mocy uchwały nr XV/112/2019 z dnia 8 listopada 2019 r., ewentualnie przepisu zmieniającego, który wymieniałby uchylane jednostki systematyzacyjne tej uchwały lub jej poszczególne przepisy - zgodnie z § 41 w związku z § 143 ZTP). Rodzi to istotną wątpliwość, czy dekodowanie norm kierowanych do podmiotów korzystających z usług punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jak również obsługujących ten punkt, powinno odbywać się z uwzględnieniem przepisów zawartych w obu uchwałach, czy tylko w uchwale nr XIX/140/2020 z dnia 17 marca 2020 r. - na co wskazywałyby reguły kolizyjne *lex specialis derogat legi generali* (prawo o większym stopniu szczegółowości należy stosować przed prawem ogólniejszym) czy też *lex posterior derogat legi priori* (prawo późniejsze uchyla moc obowiązującą prawa wcześniejszego), pozostawiając jednak ułomną (tj. niekompletną) uchwałę nr XV/112/2019 z dnia 8 listopada 2019 r.

W świetle dotychczasowych rozważań stwierdzić należy, że oceniana uchwała została podjęta przez Radę Gminy Chodzież z naruszeniem zasady integralności aktu prawa miejscowego wynikającej z § 119 ust. 1 w związku z § 143 ZTP w związku z art. 6r ust. 3 u.c.p.g. Stwierdzone uchybienie ma charakter istotny, bowiem nie tylko stanowi obrazę zasady praworządności wyrażonej w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ale również skutkuje poważnymi, niedopuszczalnymi w świetle konstytucyjnej zasady określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)

wątpliwościami interpretacyjnymi co do treści uchwalonych przez Radę Gminy Chodzież norm oraz narusza zaufanie obywateli wobec państwa i prawa. Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru pragnie w tym miejscu wyraźnie zaakcentować, że nie podważa co do zasady kompetencji rady gminy do uchwalenia przedmiotowego regulaminu PSZOK, a jedynie wskazuje na brak delegacji ustawowej do podjęcia takiego regulaminu w formie odrębnej uchwały, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie. Regulamin ten, zdaniem organu nadzoru, powinien zostać uchwalony jako nowelizacja obecnie obowiązującej uchwały nr XV/112/2019 Rady Gminy Chodzież z dnia 8 listopada 2019 r.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą ponadto regulacje § 2 ust. 4 i 5 Regulaminu, w których rada dopuściła w uzasadnionych przypadkach możliwość okresowego wstrzymania przyjmowania odpadów do PSZOK (ust. 4), o czym miałyby decydować Wójt Gminy, informując mieszkańców co najmniej z trzydniowym wyprzedzeniem, poprzez zamieszczenie stosownej informacji na stronie internetowej gminy oraz tablicach ogłoszeń na terenie Gminy Chodzież (ust. 5). W ocenie organu nadzoru regulacje te nie znajdują uzasadnienia prawnego, a rada podjęła je z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 6r ust. 3 u.c.p.g., co stanowi istotne naruszenie prawa.

Katalog rodzajów odpadów komunalnych przyjmowanych w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych wynika z przepisów u.c.p.g. (por. art. 3 ust. 2 pkt 6), a także uchwał stanowiących akty prawa miejscowego, podejmowanych przez radę gminy na podstawie upoważnień zawartych w tej ustawie. Zauważyć należy, że szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych wymienionych przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g., stanowią materię normowaną przez radę gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, podejmowanym w oparciu o przepisy art. 4 u.c.p.g. Z kolei 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 (art. 6r ust. 3 u.c.p.g.) winna obowiązkowo określać m.in. sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jednocześnie ustawodawca dopuścił możliwość ograniczenia w tej uchwale jedynie ilości 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 u.c.p.g.). W ocenie organu nadzoru powyższe przepisy u.c.p.g. nie upoważniają rady gminy do cedowania na wójta kompetencji w zakresie wstrzymywania, nawet czasowego, przyjmowania odpadów komunalnych przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W ocenie organu nadzoru norma kompetencyjna wynikająca z art. 6r ust. 3 u.c.p.g. nie obejmuje również upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej. Akt prawa miejscowego jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące tej materii mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu w szczególności wskazać na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, jak również art. 471 i nast. te same przepisy, które normują zasady odpowiedzialności kontraktowej.

W świetle powyższego za sprzeczne z prawem, jako wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego, a jednocześnie wkraczające w sposób niedopuszczalny w stosunki cywilnoprawne, uznać należy przepis § 10 Regulaminu, w którym rada postanowiła, że "Zarządzający PSZOK nie ponosi odpowiedzialności za szkody spowodowane: a) niewłaściwym rozładunkiem odpadów, w tym rozładunkiem odpadów niewłaściwie zabezpieczonych, b) uszkodzenia pojazdu dostawcy odpadów".

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Chodzież

Wójt Gminy Chodzież