



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 maja 2020 r.

Poz. 4044

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.446.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 maja 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 127/XX/2020 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 9 kwietnia 2020 roku w sprawie zmiany Uchwały Nr 233/XLIII/2017 RADY MIEJSKIEJ W BLACHOWNI z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w całości, jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 i ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.), dalej, jako „ustawa” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 kwietnia 2020 roku Rada Miejska w Blachowni podjęła uchwałę Nr 127/XX/2020 w sprawie zmiany Uchwały Nr 233/XLIII/2017 RADY MIEJSKIEJ W BLACHOWNI z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, dalej jako „uchwała”. Przedmiotową uchwałą Rada Miejska zmieniła uchwałę Nr 233/XLIII/2017 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, dalej jako „uchwała pierwotna”. W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3, 3b, 3c i 3d ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 kwietnia 2020 roku.

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. W art. 6r ust. 3 ustawy mowa o obligatoryjnej uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, w której rada gminy określa szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przepis wskazuje dwa elementy, które muszą się znaleźć w uchwale: 1) częstotliwość odbierania odpadów od właściciela nieruchomości, 2) sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Punktem wyjścia powinien być szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. W zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy nie mieści się nakładanie obowiązków na właścicieli

nieruchomości dostarczających odpady komunalne. Dalej należy wskazać, że z art. 6r ust. 3a ustawy wynika, że w uchwale, o której mowa w ust. 3, *dopuszcza się ograniczenie 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.* Z kolei zgodnie z art. 6r ust. 3b ustawy wynika, że *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 niesegregowanych (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 budynków mieszkalnych jednorodzinnych.*

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, 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). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *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.*

W treści art. 7 Konstytucji wskazano, że *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.* Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji) 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. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 roku (sygn. akt ISA/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.*

Dodać także należy, iż *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać w całości wyeliminowana z obrotu prawnego.

Uchwała podejmowana na podstawie 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. Tymczasem w stosunku do uchwały Nr 128/XX/2020 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 9 kwietnia 2020 roku w sprawie zmiany Uchwały Nr 243/XLIV/2017 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia

26 września 2017 roku dotyczącej uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Blachownia zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie Nr: NPII.4131.1.445.2020. W związku z tym z obrotu prawnego zostanie wyeliminowana uchwała w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku, z którą powiązana jest przedmiotowa uchwała. W tej sytuacji pozostawienie w obrocie prawnym uchwały Nr 127/XX/2020 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 9 kwietnia 2020 roku powodowałoby brak spójności przedmiotowej uchwały z obowiązującym na terenie Gminy Blachownia regulaminem. Już z tej przyczyny wszczęcie postępowania nadzorczego należy uznać za uzasadnione.

Wyeliminowanie z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały powinno jednak nastąpić również z innych przyczyn.

Zarówno regulacja regulaminu utrzymania czystości i porządku, jak i uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy powinny zawierać spójne regulacje. Frakcje przewidziane w regulaminie utrzymania czystości powinny odpowiadać frakcjom przewidzianym przez uchwałę podjętą na zasadzie art. 6r ust. 3 ustawy. Frakcje przewidziane w jednej i drugiej uchwale powinny z kolei być zgodne z ustawą. Tymczasem w przepisie § 1 ust. 3 uchwały pierwotnej w nowym brzmieniu Rada Miejska w Blachowni przewidziała frakcję *opakowania wielomateriałowe*. To samo dotyczy § 4 ust. 1 uchwały pierwotnej w nowym brzmieniu. Do frakcji tej odsyłają również dalsze przepisy uchwały pierwotnej, jak chociażby § 2 ust. 1 pkt 4, § 2 ust. 2 pkt 3 czy § 3 ust. 3 pkt 1 uchwały pierwotnej. Tymczasem obecna nazwa przedmiotowej frakcji to *odpady opakowaniowe wielomateriałowe* (tak art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy). Tym samym Rada Miejska w Blachowni posługuje się frakcją nieznaną ustawie.

Co więcej, w uchwale brak również regulacji dotyczącej frakcji *odpadów niebezpiecznych*, a zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy *regulamin określa 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 w lit. a, odpadów niebezpiecznych (...)*. Tym samym również w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy Rada Miejska powinna się odnieść do odpadów niebezpiecznych.

Dalej należy wskazać, że w § 4 ust. 1 uchwały pierwotnej w nowym brzmieniu Rada Miejska w Blachowni wydzieliła frakcję *odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, z wyłączeniem styropianu* oraz frakcję *styropianu*. Rada Gminy w uchwale podejmowanej na zasadzie art. 6r ust. 3 ustawy nie była uprawniona do wydzielenia odrębnej od wskazanej w regulaminie utrzymania czystości i porządku frakcji. Należy zauważyć, że ustawodawca w przepisach ustawy posługuje się frakcją *odpady budowlane i rozbiórkowe*, co oznacza, że Rada Miejska w Blachowni zmodyfikowała frakcję przewidzianą przez ustawę. Organ nadzoru zwraca uwagę, że o ile uznać, że dopuszczalnym byłoby wydzielenie dodatkowych frakcji odpadów, to powinno to nastąpić w regulaminie utrzymania czystości, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy w regulaminie tym ustala się *wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób*. Z kolei z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy wynika, że *właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a*. Z przepisów tych wynika, że rada gminy określa w regulaminie frakcje odpadów, które zbierane są na terenie gminy. Nie jest dopuszczalne wydzielenie frakcji odpadów w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

Regulacja § 1 ust. 7 uchwały ustalająca nowe brzmienie § 3 ust. 2 regulaminu jest niejasna i nieprecyzyjna, czym narusza art. 2 Konstytucji. Zgodnie z powołanym przepisem § 3 ust. 2 w zakresie *wyszczególnienia otrzymuje brzmienie „Bioodpady z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, z wyjątkiem nieruchomości, na których właściciele kompostują odpady i zwolnieni zostali z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należy odbierać z częstotliwością:”*. Wydaje się, że intencją Rady Miejskiej w Blachowni była zmiana *wprowadzenia* do przepisu, jednakże nie jest rzeczą adresatów uchwały odgadywanie intencji Rady.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Blachowni podejmując uchwałę w przedmiocie zmiany uchwały pierwotnej, nie uwzględniła wszystkich zmian wprowadzonych ustawą z dnia 19 lipca 2019 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579). Tytułem przykładu można wskazać, że § 2 ust. 1 pkt 1 czy § 3 ust. 1 uchwały pierwotnej posługują się pojęciem *odpady komunalne zmieszane*. Tymczasem po wejściu w życie

ww. nowelizacji ustawy jej przepisy nie posługują się już określeniem *zmieszane odpady komunalne* a określeniem: *niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne*. Tym samym regulacja uchwały pierwotnej w dalszym ciągu posługuje się frakcją odpadów nieprzewidzianą przez ustawę.

W ocenie organu nadzoru, 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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 127/XX/2020 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 9 kwietnia 2020 roku w sprawie zmiany Uchwały Nr 233/XLIII/2017 RADY MIEJSKIEJ W BLACHOWNI z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie określenia 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 całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

1. 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.
2. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak