



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia wtorek, 5 stycznia 2021 r.

Poz. 106

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1054.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 grudnia 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 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/389/2020 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Czeladź i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w całości, jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1439) – dalej jako: „ustawa” oraz 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 25 listopada 2020 r. Rada Miejska w Czeladzi podjęła uchwałę Nr XXX/389/2020 w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Czeladź i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dalej jako "uchwała".

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 2020 r.

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

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. Z kolei z art. 4 ust. 2 ustawy wynika, że regulamin określa wymagania w zakresie m.in.:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) 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, przeterminowanych leków i chemikaliów, 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 igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,

c) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Postanowienia dotyczące selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie określonych odpadów komunalnych, częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych muszą być obligatoryjnie uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podobnie w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy w szczególności muszą być uregulowane: częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Zarówno regulamin, jak i uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy 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.

Tymczasem należy zauważyć, że w stosunku do uchwały Nr XXX/390/2020 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czeladź, zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie Nr NPII.4131.1.1053.2020. Z dniem wydania powyższego rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego wyeliminowana została uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czeladź. Powyższą uchwałą Rada Miejska dostosowała regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie do stanu prawnego wprowadzonego przepisami ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579 i z 2020 r. poz. 875). Oznacza to, że na terenie Gminy Czeladź będzie obowiązywał dotychczasowy regulamin utrzymania czystości i porządku nieuwzględniający zmian wprowadzonych ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. W tej sytuacji pozostawienie w obrocie prawnym przedmiotowej uchwały powodowałoby brak spójności ww. uchwały z obowiązującym na terenie Gminy Czeladź regulaminem. Dlatego też stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – której byt prawny uzależniony jest od legalności regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czeladź - w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Jak wyżej wspomniano z delegacji ustawowej określonej w art. 6r ust. 3 ustawy wynika m.in., iż 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.

Tymczasem Rada Miejska w § 3 uchwały posługując się pojęciem „co najmniej” postanowiła ustalić minimalną częstotliwość odbierania odpadów komunalnych, do czego nie była uprawniona. 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. Z kolei, z tak sformułowanego przepisu uchwały nie można bowiem ustalić z jaką częstotliwością zostaną odebrane niesegregowane (zmieszane) odpady oraz selektywnie zebrane odpady komunalne obejmujące frakcje: papier, szkło, tworzywa sztuczne, metale i odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, a także meble inne odpady wielkogabarytowe czy też zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny. Jednocześnie wskazania wymaga, iż częstotliwość pozbywania się odpadów wynikająca z regulaminu powinna korelować z częstotliwością odbierania tych odpadów na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Wobec czego, § 3 uchwały w zakresie wyrazów: „co najmniej” należy zakwalifikować jako sprzeczny z art. 6r ust. 3 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Podkreślić należy, iż 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 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) 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 oczekiwać 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.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, iż metale oraz tworzywa sztuczne to osobne frakcje odpadów, dlatego za nieprawidłowy należy uznać zapis uchwały określony w § 2 ust. 1 pkt 4, zgodnie z którym: *ustala się, iż w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z nieruchomości odbierane są wytworzone w gospodarstwach domowych następujące frakcje odpadów komunalnych: 4) metale i tworzywa sztuczne.*

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, regulacja przedmiotowej uchwały zawarta w § 6 ust. 4 uchwały o następującym brzmieniu: *Transport odpadów do PSZOK mieszkańcy zapewniają we własnym zakresie i na własny koszt*, stanowi istotne naruszenie prawa.

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 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 ciążyących na właścicielu nieruchomości, druga z kolei kreuje obowiązki gminy - jej zadania publiczne względem właściciela nieruchomości, realizowane przez przedsiębiorcę. Tymczasem, Rada Miejska w Czeladzi 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, iż Rada Miejska w Czeladzi, regulacją zawartą w § 6 ust. 4 uchwały naruszyła przepisy prawa tj. art. 6r ust. 3 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXX/389/2020 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Czeladź i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak