



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 2 sierpnia 2023 r.

Poz. 6439

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.593.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 27 lipca 2023 r.

Rada Miejska w Sieradzu

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXXXIV/591/2023 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 22 czerwca 2023 r. 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 opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Sieradzu podjęła uchwałę Nr LXXXIV/591/2023 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 opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 30 czerwca 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Sieradzu zawiadomienia z 7 lipca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.593.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z 14 lipca 2023 r., znak: WOR-O.0711.17.2023 Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej w Sieradzu złożył wyjaśnienia, z których wynika, że zostanie przygotowany nowy projekt uchwały 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 opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi uwzględniający wszystkie zastrzeżenia wskazane w zawiadomieniu organu nadzoru. Po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego Rada Miejska w Sieradzu podejmie stosowną uchwałę w najbliższym możliwym terminie.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnych z prawem postanowień uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Jako podstawę podjęcia uchwały Nr LXXXIV/591/2023 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 22 czerwca 2023 r. 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 opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi przyjęto art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1,

art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą. 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. Stosownie natomiast do brzmienia art. 6r ust. 3d ustawy, uchwała, o której mowa w ust. 3, określa 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. Wskazane w cytowanych przepisach elementy stanowią obligatoryjne i niezbędne minimum, które musi zostać zawarte w uchwale. Niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest, tak w orzecznictwie sądowo - administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) 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 przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, postanowienia uchwały Nr LXXXIV/591/2023 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 22 czerwca 2023 r. 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 opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi naruszają prawo w sposób istotny.

W § 1 ust. 1 pkt 2, § 2 ust. 1 pkt 3, § 2 ust. 2 pkt 3 i ust. 3 pkt 3, § 3 ust. 3 uchwały, w którym Rada Miejska wskazała opakowania wielomateriałowe jako frakcję odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości. Powyższe modyfikuje i przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, gdyż stosownie do wskazanych przepisów ustawy frakcją odpadów komunalnych są odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Zatem Rada wprowadziła do niniejszej uchwały rodzaj frakcji odpadów, którego ustawa nie przewiduje. Mając na uwadze wymienione przepisy ustawy tj. art. 3 ust. 2 pkt 5 i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, należy stwierdzić, że Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa jednej z frakcji odpadów. Przypomnieć trzeba, że omawiana uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co oznacza, że rada gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

W sposób istotny naruszają prawo postanowienia zawarte w § 1 ust. 1 pkt 5, § 2 ust. 4 pkt 4 uchwały w zakresie wskazania na odpady budowlane i rozbiórkowe jako frakcję odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości. Jednocześnie organ nadzoru podkreśla, że pojęciem ustawowym w omawianej ustawie są odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych. Opisane przekroczenie granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy powoduje konieczność stwierdzenia nieważności wskazanych powyżej postanowień uchwały w zakresie wyrazów „opakowania wielomateriałowe” oraz „odpady budowlane i rozbiórkowe”, co jednocześnie wywołuje skutek w postaci pominięcia uregulowania przez Radę w uchwale obowiązku zapewnienia odbierania od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną opłatę tych frakcji odpadów komunalnych a także pominięcia uregulowania kwestii częstotliwości odbioru od właścicieli nieruchomości odpadów opakowaniowych wielomateriałowych i odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych.

Pominięcia te oznaczają natomiast brak wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy. Stosownie do treści art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy gminy zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujących co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Zgodnie natomiast z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, gminy tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej następujących rodzajów odpadów komunalnych: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady, odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony oraz odpady tekstyliów i odzieży, a także odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych. Mając na uwadze powyższe, przekroczenie delegacji ustawowej i modyfikacja ustawy, do której doszło w § 1 ust. 1 pkt 2, § 2 ust. 1 pkt 3, § 2 ust. 2 pkt 3 i ust. 3 pkt 3, § 3 ust. 3 oraz § 1 ust. 1 pkt 5, § 2 ust. 4 pkt 4 uchwały skutkuje, w ocenie organu nadzoru, brakiem wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa i wymaga stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie organ nadzoru podkreśla, że niewątpliwie, częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, jakkolwiek stanowi naruszenie prawa, to jest to jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest natomiast przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” przez ten akt do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania), względnie, gdyby takie niepełne unormowanie wywierało skutek dyskryminacyjny (tj. niezasadnie różnicowało sytuację prawną podmiotów aktem objętych oraz nim nieobjętych, na skutek wadliwego pominięcia) – patrz wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 oraz wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 2/04. W ocenie organu nadzoru, powyżej wskazane przesłanki zachodzą również w przedmiotowej sprawie i przesądzą o konieczności stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości.

Zauważyć należy, że postanowienia uchwały Nr LXXXIV/591/2023 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 22 czerwca 2023 r. zawierają również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

Treść § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały w zakresie wyrazów „resztkowe odpady komunalne (tzw. pozostałości po segregacji odpadów) lub” przekracza delegację ustawową zawartą w art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy. Wskazany przepis ustawy nie upoważnia Radę do formułowania pojęć zwrotów zdefiniowanych bądź używanych przez ustawodawcę. Dodatkowo należy podkreślić, że ustawodawca posługuje się zwrotem „niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne”. Zwrot ten jest jasny i czytelny, nie zachodzi więc konieczność jego uszczegółowienia w akcie prawa miejscowego poprzez dodanie zwrotu „resztkowe”.

Powyższe dotyczy także treści § 1 ust. 9, § 2 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1, § 2 ust. 3 pkt 1 uchwały.

W § 1 ust. 1 pkt 2, § 2 ust. 1 pkt 3, ust. 2 pkt 3, ust. 3 pkt 3, § 3 ust. 2 uchwały Rada wskazała papier jako frakcję odpadów komunalnych zbieranych selektywnie. Powyższe stanowi niespójność pomiędzy § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr LXXXIV/590/2023 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Sieradz, gdzie oprócz papieru została wskazana tektura jako frakcja odpadów komunalnych. Zatem w § 1 ust. 1 pkt 2, § 2 ust. 1 pkt 3, ust. 2 pkt 3, ust. 3 pkt 3, § 3 ust. 2 uchwały oprócz papieru powinno znaleźć się uregulowanie dotyczące tektury jako odrębnej frakcji odpadów komunalnych.

Przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy § 1 ust. 1 pkt 3, oraz § 3 ust. 4 uchwały, w którym określono odpady ulegające biodegradacji ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Należy zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem „bioodpady” jako frakcja odpadów komunalnych. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że z definicji bioodpadów uregulowanych w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699 z późn. zm.) wynika co należy rozumieć pod pojęciem bioodpady.

W § 1 ust. 1 pkt 5, § 1 ust. 13 pkt 4, § 5 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazu „komunalne” Rada powtórzyła treść art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy. Przypomnieć należy, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych Rada nie została upoważniona do powtarzania i modyfikowania przepisów ustawy oraz do wychodzenia poza zakres otrzymanego ustawą upoważnienia.

Organ nadzoru wskazuje także na nieprawidłowość postanowień § 1 ust. 1 pkt 5, § 1 ust. 13 pkt 3, § 2 ust. 4 pkt 1 uchwały w zakresie postanowienia o odpadach zielonych, co stanowi modyfikację i przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, bowiem Rada wskazuje odpady zielone jako frakcję odpadów komunalnych nieznaną ustawie. Dodatkowo należy przypomnieć, że w ustawie o odpadach obowiązującej w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały nie pojawia się już termin odpady zielone.

W § 1 ust. 2, 3, 4 pkt 1 – 5, § 1 ust. 6, ust. 13 pkt 1 – 4, § 2 ust. 3, 4, § 7 ust. 4 i 5 uchwały, w którym Rada posługuje się wadliwym zwrotem „nieruchomości mieszane” oraz „nieruchomości zamieszkałe”. Tymczasem ustawodawca w ustawie posługuje się odpowiednio pojęciami „nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy”, „nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy”. Mając na uwadze powyższe, należy dodać, że przepis art. 6r ust. 3 ustawy nie upoważnia Rady do modyfikacji pojęć używanych w ustawie.

Ponadto treść § 1 ust. 13 pkt 4, § 5 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów „i problemowych” przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, bowiem Rada wskazuje odpady problemowe jako frakcję odpadów komunalnych nieznaną ustawie. Jak zostało wyżej opisane, organ uchwałodawczy nie jest uprawniony do przekroczenia delegacji ustawowej ani do modyfikacji przepisów ustawy.

Przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy § 4 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów „z gospodarstw domowych”. Stosownie do powołanych powyżej przepisów ustawy frakcją odpadów komunalnych są przeterminowane leki.

Nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego płynącego z art. 6r ust. 3 i 3a ustawy § 5 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów „w szczególności” oraz „komunalne”. Jednocześnie zwrot „w szczególności” narusza Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Brak precyzyjnego określenia sformułowań uchwały uniemożliwia bądź znacznie utrudnia adresatom norm zgodne z nimi zachowanie, a po stronie organu wykonawczego stwarza możliwość uznaniowej interpretacji. Ponadto w części dotyczącej wyrazu „komunalne” stanowi powtórzenie treści art. 6r ust. 3 i 3a ustawy. Stosownie do ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych w uchwałach nie powtarza się i nie modyfikuje przepisów ustawy.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w § 8 uchwały w zakresie wyrazów „niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni roboczych od dnia zaistniałego zdarzenia” stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 i ust. 3d ustawy, gdyż z powyższych uregulowań ustawy nie wynika, aby w przedmiotowej uchwale Rada ustanawiała wymóg zgłaszania reklamacji w zakresie świadczonych usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego PSZOK w określonym terminie. (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 2302/20).

Reasumując, uchwała Nr LXXXIV/591/2023 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 22 czerwca 2023 r. 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 opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w istotny sposób narusza prawo tj. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz art. 6r ust. 3 i ust. 3d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Sieradza