



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.633.2023

Łódź, 31 lipca 2023 r.

Rada Miejska w Błaszach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 LXX/431/23 Rady Miejskiej w Błaszach z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Błaszach podjęła uchwałę Nr LXX/431/23 w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lipca 2023 r.

Podjęcie omawianej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Błaszach

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

zawiadomienia z dnia 14 lipca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.633.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 19 lipca 2023 r. znak: RKU.0711.44.2023 Przewodniczący Rady Miejskiej w Błaszczkach poinformował, że Rada Miejska w Błaszczkach weźmie pod uwagę i szczegółowo rozważy uwagi organu nadzoru, celem dostosowania uchwały do obowiązujących przepisów prawa. Jednocześnie poinformowano, że najbliższe posiedzenie Rady odbędzie się po 20 sierpnia 2023 r.

Mając na uwadze powyższe 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 niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXX/431/23 Rady Miejskiej w Błaszczkach stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3, 3a, 3b, 3c i 3d 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 brzmieniem przepisu 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 takiej 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 przekroczone 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.

W ocenie organu nadzoru postanowienia uchwały Nr LXX/431/23 Rady Miejskiej w Błazkach z dnia 27 czerwca 2023 r., naruszają prawo w sposób istotny.

W § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Rada postanowiła, że w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbierane będą takie odpady jak metal i odpady opakowaniowe z metalu, czym przekroczyła granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 6r ust. 3 ustawy oraz naruszyła art. 3 ust. 2 pkt 5 i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy. Wbrew brzmieniu wskazanych wyżej przepisów postanowiono w uchwale, że w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości będą odbierane i zagospodarowane odpady o nazwie metal i odpady opakowaniowe z metalu, podczas gdy ustawodawca posługuje się pojęciem – metale. Rada wprowadziła zatem 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 niniejsza 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. 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 odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a (papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe

wielomateriałowe, bioodpady), odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących 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 igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Opisane wyżej przekroczenie granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy (które dotyczy również postanowień tabeli 1 i 3 w załączniku do przedmiotowej uchwały), powoduje konieczność stwierdzenia nieważności wskazanej regulacji uchwały w zakresie wyrazu „metal”, co jednocześnie wywołuje skutek w postaci pominięcia uregulowania przez Radę Miejską w Błaszach w uchwale obowiązku zapewnienia odbierania od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną opłatę takiej frakcji odpadów, jaką stanowią metale. Odpady opakowaniowe z metalu, o których mowa w opisywanym paragrafie uchwały stanowią natomiast jedynie jeden z wielu rodzajów odpadów składających się w całości na frakcję „metale”, zatem nie wyczerpują dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy. Analogicznie, w odniesieniu do regulacji zawartych w tabelach 1 i 3 załącznika do przedmiotowej uchwały – stwierdzenie nieważności ww. regulacji w zakresie wyrazu „metal” spowoduje niewyczerpanie delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy, związanej z brakiem uregulowania w uchwale częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości takiej frakcji odpadów komunalnych, jaką są metale. Opisane wyżej pominięcia oznaczają natomiast brak wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy, skutkujące, w ocenie organu nadzoru, koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Opisywana sytuacja występuje również w tabelach 1 i 2 załącznika do uchwały w zakresie określenia częstotliwości odbioru odpadów wielomateriałowych, podczas gdy ustawodawca posługuje się pojęciem odpadów opakowaniowych wielomateriałowych. Także w tym przypadku stwierdzenie nieważności ww. regulacji w zakresie wyrazów „odpady wielomateriałowe” spowoduje niewyczerpanie delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy, związane z brakiem ustalenia częstotliwości odbioru z nieruchomości takiej frakcji odpadów komunalnych jak odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Opisane pominięcie oznacza, że nie została wypełniona delegacja ustawowa z art. 6r ust. 3 ustawy. 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 w przedmiotowej sprawie i przesądzają o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXX/431/23 w całości.

Nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 6r ust. 3 ustawy treść § 4 pkt 2 uchwały. Rada postanowiła w nim, że szczegółowy sposób świadczenia usług przez PSZOK określa odrębna uchwała stanowiąca Regulamin świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych Gminy Błaszki. Przypomnieć należy, że stosownie do treści art. 6r ust. 3 ustawy obowiązkiem rady gminy jest określenie, 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 częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu obligatoryjnym elementem uchwały ma być zatem określenie w niej sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Przedmiotowa uchwała pozbawiona jest tego elementu, wprawdzie Rada Miejska w Błazkach podjęła w dniu 27 czerwca 2023 r. uchwałę Nr LXX/433/23 w sprawie przyjęcia Regulaminu świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych Gminy Błaszki – jednakże, w ocenie organu nadzoru, przepis art. 6r ust. 3 ustawy nie daje Radzie podstawy do określenia sposobu świadczenia usług przez PSZOK w odrębnej uchwale. W świetle omawianej regulacji rada gminy władna jest na podstawie delegacji ustawowej z art. 6r ust. 3 ustawy do podjęcia wyłącznie jednej uchwały, która będzie kompleksowo regulowała szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli i ich zagospodarowania w zamian za uiszczoną opłatę, w tym też określi sposób świadczenia usług przez PSZOK. Nie jest dopuszczalne podjęcie dwóch lub większej liczby uchwał na tej samej

podstawie prawnej. Lokalny prawodawca, wykonując delegację ustawową, winien uregulować w jednej uchwale wszystkie przekazane przez ustawodawcę kwestie w sposób kompletny (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 209/21). Powyższe stanowisko wynika również z literalnego brzmienia stosowanego odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 119 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zasada ta stanowi bowiem, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedną uchwałę, która wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzić należy, że uchwała w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi winna określać m.in. sposób świadczenia usług przez PSZOK. Przedmiotowa uchwała Nr LXX/431/23 tego elementu nie określa, zawiera jedynie w § 4 pkt 2 uchwały informację, że szczegółowy sposób świadczenia usług przez PSZOK określa odrębna uchwała stanowiąca Regulamin świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych Gminy Błaszki – co nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 ustawy.

Opisane powyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że uchwała Nr LXX/431/23 Rady Miejskiej w Błaszczach z dnia 27 czerwca 2023 r., zawiera również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że określa się szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Błaszki oraz zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności: 1) rodzaje i ilość odbieranych odpadów komunalnych; 2) częstotliwość odbierania odpadów komunalnych; 3) tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Regulacja powyższa w zakresie wyrazów „w szczególności” przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 6r ust. 3 i 3d ustawy i jednocześnie narusza Zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, 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, czytelny i wyczerpujący. Organ nadzoru w pełni zgadza się ze stanowiskiem NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Poprzez użycie, w treści § 1 ust. 1 uchwały zwrotu „w szczególności” Rada naruszyła powyższą zasadę, ponieważ stworzyła katalog otwarty elementów objętych uchwałą. Zadaniem Rady jest natomiast precyzyjne i całościowe ujęcie w uchwale spraw przekazanych jej do uregulowania przez przepis określający kompetencję rady gminy, przy jednoczesnym przestrzeganiu granic ustawowego upoważnienia.

W § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały Rada postanowiła, że w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbierane będą odpady ulegające biodegradacji ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Regulacja ta w zakresie wyrazów „odpady ulegające biodegradacji ze szczególnym uwzględnieniem” przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 6r ust. 3 ustawy i narusza art. 3 ust. 2 pkt 5 i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy. Jak bowiem stanowi art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, gmina zapewnia selektywne zbieranie odpadów komunalnych o nazwie bioodpady. Postanowienie zatem o odpadach ulegających biodegradacji, do którego doszło w § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały, nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego i w sposób istotny narusza prawo. Regulacja taka stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa jednej z frakcji odpadów tj. bioodpadów. Uwaga powyższa odnosi się również do treści § 3 ust. 3 uchwały.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, do którego doszło przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały. Należy przypomnieć, że zgodnie ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 124 Zasad techniki prawodawczej, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzieli się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Uwaga ta dotyczy postanowień § 1, § 2 oraz § 4 uchwały.

Reasumując, uchwała Nr LXX/431/23 Rady Miejskiej w Błazkach z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 6r ust. 3 i art. 6r ust. 3 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 5

i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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:

Burmistrz Błaszek