



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Artur Żurawik
Sędziowie	Asesor WSA Tomasz Dziuk
	Sędzia WSA Beata Kalaga – Gajewska (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 lutego 2021 r.
sprawy ze skargi Gminy Gliwice
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego
z dnia 30 lipca 2020 r. nr NPII.4131.1.730.2020
w przedmiocie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz ich
zagospodarowania

oddala skargę.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Magdalena Nowacka-Brzeźniak

XVI / 324 / 2020

UZASADNIENIE

Rada Miasta Gliwice (dalej: „skarżąca”), w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, dalej w skrócie: „u.s.g.”) oraz art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 z późn. zm., w skrócie: „ustawa”), po zasięgnięciu opinii Państwowego Terenowego Inspektora Sanitarnego w Gliwicach, na wniosek Prezydenta Miasta Gliwice, podjęła w dniu 25 czerwca 2020 r. uchwałę Nr XVI/324/2020 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, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Wojewoda Śląski (dalej: „organ”) rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 30 lipca 2020 r., nr NPII.4131.1.730.2020, działając na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g., stwierdził nieważność powyższej uchwały w całości, jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 w związku z art. 4 ust. 2 ustawy. W jego uzasadnieniu podał, że zapisy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy muszą być spójne ze sposobem i zakresem świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, oraz nie mogą funkcjonować w oderwaniu od siebie. Organ odrębnym rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził nieważność uchwały Nr XVII/325/2020 z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice (w skrócie: „Regulamin”), jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Stąd też konsekwencją tego stanu rzeczy jest konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, w której musi być uregulowana częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Zarówno w § 13 Regulaminu przyjętego przez skarżącą, jak i w § 3 przedmiotowej uchwały nie określono w sposób spójny częstotliwości odbioru

odpadów komunalnych. Dotyczy to również odbierania bioodpadów od właścicieli nieruchomości zamieszkałych w zabudowie jednorodzinnej oraz w zabudowie wielorodzinnej w budynkach, w których mieszczą się nie więcej niż 2 lokale, o których mowa w § 2 ust. 2 uchwały, bowiem zapis ten wykracza poza delegację ustawową. Nie określa również sposobu świadczenia usług przez przedsiębiorcę, ale wyłącznie obowiązki właściciela nieruchomości, do czego skarżąca nie ma kompetencji. Uchybienia te mają charakter istotnych naruszeń prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g.

Skarżąca pismem z dnia 31 sierpnia 2020 r. złożyła skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze zaskarżając je w całości i zarzuciła naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 i art. 6r ust. 3 ustawy, poprzez ich nieprawidłową wykładnię skutkującą przyjęciem, że przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza przywołane normy prawa. Zaakcentowała, iż § 2 ust. 4 uchwały, dotyczący zagospodarowania przez właściciela lub zarządcę we własnym zakresie i na własny koszt bioodpadów pochodzących z terenów zielonych przynależących do budynków mieszkalnych, ale niezabudowanych tymi budynkami, jest uregulowaniem wyłącznie o charakterze informacyjnym. Ma on na celu jedynie wskazać, że zakres odbierania tych odpadów od właścicieli nieruchomości i ich zagospodarowanie jest zadaniem gminy, która przez wyłonionego przedsiębiorcę zobowiązała się do tego, aby ten przedsiębiorca realizował również usługę dodatkową w postaci czyszczenia i dezynfekcji pojemników dla nieruchomości zamieszkałych, w okresie od poniedziałku do soboty, w godzinach od 6 00 do 22 00, zgodnie z harmonogramem (por. ostatnia strona skargi). Dodatkowo skarżąca podniosła tożsame zarzuty, co w sprawie dotyczącej odrębnego rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie Regulaminu. Zauważyła, iż skorelowanie obu zagadnień jest bezpośrednie, jednak nie może zgodzić się z uznaniem, iż w sposób istotny naruszają one prawo, a tylko takie naruszenie zobowiązywało organ do wydania rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność podjętych w dniu 25 czerwca 2020 r. obu uchwał nr XVI/324 i 325/2020. Skoro, kwestionowany Regulamin powinien określać konkretne interwały czasowe, w jakich mieszkańcy będą zobowiązani do dbania o utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym to w sprawie naruszono art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, poprzez błędne przyjęcie, iż skarżąca uchwalając Regulamin, nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z tego

przepisu. Jednocześnie w sprawie naruszono art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, poprzez jego nieprawidłową wykładnię skutkującą błędnym założeniem, iż wprowadzono zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Wskazując na powyższe uchybienia skarżąca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz o obciążenie organu kosztami postępowania. W uzasadnieniu skargi podano, że niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego i uczynieniu go wrażliwym na zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne. Całkowicie chybione są zarzuty dotyczące przekroczenia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1, 2, 2a, 3, 4 i 7 ustawy w związku z treścią Regulaminu. Ustawa nie nakłada obowiązku szczegółowego regulowania całości ujętej w tych przepisach problematyki, a twierdzenia organu co do istnienia takiego obowiązku stanowią jedynie subiektywną ich wykładnię. Jednocześnie skarżąca podniosła, iż o wszczęciu postępowania nadzorczego została zawiadomiona w dniu 29 lipca 2020 r. w godzinach nocnych, a właściwie w dniu następnym w godzinach porannych. Takie postępowanie nie zapewnia możliwości czynnego udziału w postępowaniu nadzorczym. W rzeczywistości organ kierując do skarżącej zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego nie był zainteresowany otrzymaniem jakichkolwiek wyjaśnień z jej strony, gdyż już 30 lipca 2020 r. dysponował projektem rozstrzygnięcia nadzorczego, które doręczył skarżącej w tym dniu o godzinie 13 30. Stojąc na staży działalności organów samorządu terytorialnego, organ mając 30 dni do przeanalizowania uchwał, złożonych w trybie art. 91 ust. 1 u.s.g., winien uprzednio zapoznać się z wyjaśnieniami skarżącej a następnie po ich analizie, uwzględnieniu lub odrzuceniu, wydać rozstrzygnięcie nadzorcze.

W odpowiedzi na skargę organ wniosł o oddalenie skargi, podtrzymując w całości stanowisko przedstawione w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 137) sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm., dalej: „p.p.s.a.”), sąd administracyjny jest właściwy do kontroli zgodności z

prawem aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a., Sąd wydaje rozstrzygnięcie w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Legalność aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego badana jest tak pod względem formalnym, jak i materialnoprawnym.

Podstawę prawną zakwestionowanej w postępowaniu sądowoadministracyjnym czynności nadzorczej jaką jest końcowo wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, stanowił przepis art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym: „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.” Warunki formalne do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego zostały spełnione, w szczególności zostało ono wydane w terminie. Nadto, skarga została poparta uchwałą skarżącej o jej wniesieniu z dnia 27 sierpnia 2020 r. nr XVIII/360/2020 (por. art. 98 ust. 3 u.s.g.).

Na wstępie przyjdzie wyjaśnić, że nieprawidłowe lub zbyt późne zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego a nawet jego brak nie decyduje o prawidłowości samego rozstrzygnięcia nadzorczego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 14 maja 2015 roku, sygn. akt II SA/Ke 339/15). Utrwalony w orzecznictwie jest pogląd, iż z uwagi na istnienie instytucjonalnych, stałych powiązań między organami w postępowaniu nadzorczym, czego wyrazistym przykładem jest obowiązek przedkładania organowi nadzoru każdej uchwały w celu sprawdzenia jej zgodności z prawem, sam brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego nie może powodować wadliwości rozstrzygnięcia wyłącznie z tego powodu. Do sądu administracyjnego należy każdorazowa ocena, czy brak zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego pozbawił go możliwości potrzebnego uczestniczenia w postępowaniu i czy miało to wpływ na treść rozstrzygnięcia (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2011 r. sygn. akt OPS 9/02). Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, że zarzut naruszenia art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256, dalej: „k.p.a.”), może odnieść skutek

tylko wówczas, gdy stawiająca go strona wykaże, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych wpływających na wynik sprawy (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2006r. sygn. akt II OSK 831/05; z dnia 16 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1192/06; z dnia 21 lipca 2010 r. sygn. II OSK 881/10). Naruszenie zasady zawartej w art. 10 § 1 k.p.a. nie stanowi automatycznie w każdym przypadku podstawy do uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Aby taka sytuacja miała miejsce, wskazanemu uchybieniu towarzyszyć musi takie naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które mogłoby mieć istotny wpływ na wynik postępowania (por. wyrok NSA z dnia 15 maja 2003 r. sygn. akt I SA/Gd 199/00 i uchwała 7 sędziów NSA z dnia 25 kwietnia 2005 r. sygn. akt FPS 6/04). Podnosząc zarzut naruszenia praw procesowych zagwarantowanych art. 10 § 1 k.p.a. strona musi nie tylko wykazać, że takie naruszenie istotnie miało miejsce, ale ponadto, iż miało ono istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Do niej należy wykazanie związku przyczynowego między naruszeniem przepisów postępowania, a wynikiem sprawy. Innymi słowy, strona powinna wykazać, że zawiadomienie jej w niewłaściwym czasie o wszczęciu postępowania nadzorczego, uniemożliwiło jej dokonanie w tym postępowaniu konkretnej czynności procesowej (np. złożenie dokumentu, czy wyjaśnień co do faktów nieznanych organowi nadzoru), która to dodatkowo miałaby jeszcze wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Dla zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego bez znaczenia jest okoliczność, że organ wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania dzień przed jego wydaniem. Zawiadomienie to zawierało w sobie wskazanie uchybień prawa, których wyjaśnienia skarżąca co do zasady nie mogła zmienić. Niezależnie od tego, jakie byłyby wyjaśnienia wynik postępowania nadzorczego nie byłby odmienny, chyba że doszłoby do przedstawienia faktów, które organowi nie były znane.

W niniejszej sprawie skarżąca nie wykazała, w jaki sposób doręczenie zawiadomienia o wszczęciu postępowania dzień przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego i brak złożenia przez nią wyjaśnień, miało wpływ na końcowe rozstrzygnięcie prowadzonego postępowania nadzorczego. Prawo organu do zastosowania względem organu jednostki samorządu terytorialnego środka nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia wynika z regulacji przepisu art. 91 u.s.g., a sam obowiązek wszczęcia postępowania wynika z treści art.

91 ust. 2 i 5 u.s.g. Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w tym wypadku polega na obowiązku powiadomienia organu jednostki samorządu terytorialnego o wszczętym postępowaniu, co też zostało w niniejszej sprawie uczynione.

Kwestią sporną stała się sprawa zasadności zakwestionowania przez organ legalności kontrolowanej obecnie 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 nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Podkreślenie to jest istotne, bowiem jej treść jest bezpośrednio związana z odrębną uchwałą również podjętą w dniu 25 czerwca 2020 r. nr XVI/325/2020 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice (w skrócie jak dotychczas: „Regulamin”). W wyniku rozpatrzenia skargi, złożonej przez skarżącą na dotyczące powyższej uchwały rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 30 lipca 2020 r., nr NPII.4131.1.728.2020, została ona oddalona nieprawomocnym wyrokiem tut. Sądu z dnia 17 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/GI 1298/ 20.

Należy podzielić stanowisko organu, iż uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy nie może być podejmowana w oderwaniu od uregulowań regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który to warunkuje legalność zakwestionowanej uchwały.

W tym miejscu przyjdzie zauważyć, że na mocy art. 6c ust. 1 ustawy gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Natomiast w myśl ust. 2 tego artykułu rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Zatem art. 6c ustawy wprowadza rozróżnienie właścicieli nieruchomości na tych, na których zamieszkują mieszkańcy, i na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy gmina jest obowiązana z mocy ustawy do zorganizowania odbierania

odpadów komunalnych od właścicieli tych nieruchomości. Natomiast w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają odpady komunalne, rada gminy postanawia fakultatywnie, w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, o odbieraniu takich odpadów od właścicieli tych nieruchomości bądź właściciele tych nieruchomości są zobligowani to zawarcia we własnych zakresie umowy na korzystanie z usług odbioru odpadów z odpowiednią jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą. Jednakże niezależnie od sposobu realizacji obowiązku pozbywania się odpadów każdy właściciel nieruchomości znajdującej się na terenie gminy jest zobowiązany do przestrzegania zasad określonych w regulaminie czystości i porządku. Regulamin musi zawierać podstawowe regulacje, które dotyczą zarówno nieruchomości zamieszkałych jak i niezamieszkałych. Delegacja ustawowa nie zawęży możliwości określenia w regulaminie minimalnej pojemności pojemników lub worków tylko dla nieruchomości zamieszkałych, stąd w celu pełnej realizacji delegacji ustawowej w uchwale muszą znaleźć się postanowienia dotyczące zarówno nieruchomości zamieszkałych jak i niezamieszkałych. Każdy uchwalany regulamin czystości i porządku (jako akt prawa miejscowego) w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych powinien określać wymagania przynajmniej co do wszystkich ustawowych frakcji odpadów, którymi są frakcje wynikające z przepisu art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy oraz konsekwentnie frakcje wynikające z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) i lit. b) ustawy. Są to podstawowe frakcje odpadów, w obrębie których nie można dokonywać dalszego podziału. Rada może (na mocy art. 4 ust. 2a ustawy) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych ale dotyczy to tylko i wyłącznie innych frakcji niż wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) i b) ustawy. Zatem przepis ten dotyczy sytuacji, gdy podstawowe, wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy, frakcje nie obejmują danych odpadów ze względu na inną specyfikę tych odpadów. W przedmiotowej sytuacji nie ma to miejsca.

Organ prawidłowo uznał, że świetlówki i żarówki oraz termometry rtęciowe stanowią część frakcji „odpady niebezpieczne”, więc tym samym nie ma możliwości tworzenia nowych frakcji bądź podfrakcji w tym zakresie.

Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 797 z późn. zm.) Odpady niebezpieczne oznaczają odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych (...).

Jednocześnie zgodzić się trzeba, że rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 10) wskazuje katalog odpadów, w tym niebezpiecznych. I tak świetłówki i termometry rtęciowe zawierają rtęć więc są, tak jak sama skarżąca twierdzi innymi odpadami zawierającymi rtęć (kod 20 01 21*) i zgodnie z tym są zaliczane do odpadów niebezpiecznych. W związku z tym słuszne jest stanowisko organu, że nie istnieje możliwość tworzenia nowej frakcji zawierającej tylko te odpady, w momencie, gdy w ustawie przewidziano wyodrębnione frakcje odpadów niebezpiecznych. Nie istnieje delegacja ustawowa do utworzenia nowej, dodatkowej frakcji dla części odpadów niebezpiecznych, bo oznacza to, że mieszkaniec będzie musiał je osobno zbierać, a nakładanie takiego obowiązku na mieszkańców gminy, w świetle obowiązujących przepisów, jest niedopuszczalne.

Art. 4 ust. 2a ustawy wskazuje, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m. in. utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Należy zatem uwzględnić, według delegacji ustawowej, dwa kryteria, stanu: 1) sanitarnego, 2) porządkowego. Dodatkowo, art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy wymaga m. in. określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących (...) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Należało zatem precyzyjnie ustalić w te kwestie w zakresie odnoszącym się do treści Regulaminu, jak też przedmiotu niniejszej sprawy, dokonującej oceny zakwestionowanej w postępowaniu sądownoadministracyjnym czynności nadzorczej jaką jest końcowo wydanie przez organ rozstrzygnięcia nadzorczego, w oparciu o art. 91 ust. 1 u.s.g. Zapisy przepisów prawa miejscowego powinny być jednolicie spójne z charakterem wszystkich działań podejmowanych w ramach nałożenia obowiązków, nakazów i zakazów na mieszkańców wspólnoty konkretnej gminy, w oparciu o przepisy ustaw szczególnych.

W tym konkretnym przypadku regulacja uchwały nr XVI/324/2020 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, w szczególności częstotliwość odbierania

odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, ma wtórny charakter wobec zapisów Regulaminu. Stąd też wyeliminowanie z obrotu prawnego Regulaminu miało ten skutek, że również przywołana uchwała nie mogła samodzielnie regulować kwestii, będących jej przedmiotem.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił jego rodzaju. Zasadnym jest w tym celu sięgnięcie do przepisów u.s.g., gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102), co istotne przy interpretacji przepisów art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, odnoszących się do źródeł prawa, należy mieć na uwadze takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych oraz zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze. Z zagadnieniem tym wiąże się również zakaz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Jednocześnie, wystąpienie jakichkolwiek wątpliwości co do istnienia określonej kompetencji powinno być równoznaczne ze stwierdzeniem braku tej kompetencji. W stosunku do organów administracji publicznej nie stosuje się bowiem zasady, zgodnie z którą to, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Przeciwnie, dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną (art. 7 Konstytucji RP).

W tym miejscu przyjdzie jeszcze raz podnieść, że w § 2 ust. 2 i § 3 przedmiotowej uchwały znajdują się zapisy dotyczące bioodpadów oraz częstotliwości odbierania odpadów komunalnych, które nie mają odzwierciedlenia w postanowieniach Regulaminu, tym samym został naruszony art. 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy w związku z art. 40 u.s.g. Stwierdzone naruszenia należy zaliczyć do istotnych, bowiem ich skutki są w sprzeczności z prawem. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy, systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Oznacza to, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach obejmuje swymi regulacjami wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy, zarówno właścicieli nieruchomości zamieszkałych jak również nieruchomości niezamieszkałych. W oparciu o art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy rada gminy może w regulaminie określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. Zgodnie z powyższym żadna wykładnia przepisu nie pozwala na sformułowanie twierdzenia, że regulacja § 12 Regulaminu o treści: „Kompostowanie bioodpadów zgodnie z § 11 skutkuje wyłącznie częściowym wyposażeniem właściciela nieruchomości poprzez dostarczenia pojemnika na bioodpady”, co nie oznacza, jak twierdzi skarżąca, zwolnienia właścicieli w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na bioodpady. Delegacja ustawowa wprost określa, że w tym miejscu, przewidując możliwość zwolnień dla właścicieli nieruchomości, na których są kompostowane bioodpady, trzeba określić czy zwalnia się z całości czy z części posiadania pojemnika lub worka na te odpady. Nie sposób wywodzić, że zwolnienie z części pojemników w zakresie bioodpadów oznacza w sumie całkowite zwolnienie z posiadania pojemnika na bioodpady. Przepis Regulaminu w tym zakresie jest niejasny i niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Odnosząc zapisy Regulaminu do § 2 ust. 4 przedmiotowej uchwały należy zaznaczyć, że wręcz odwrotnie to zagospodarowanie bioodpadów, pochodzących z terenów zielonych przynależących do budynków mieszkalnych, ale niezabudowanych

tymi budynkami, należy włącznie do właściciela lub zarządcy we i jest dokonywane na ich własny koszt. Dotyczy to również odbierania bioodpadów od właścicieli nieruchomości zamieszkałych w zabudowie jednorodzinnej oraz w zabudowie wielorodzinnej w budynkach, w których mieszczą się nie więcej niż 2 lokale, o których mowa w § 2 ust. 2 uchwały i nie odpowiadają regulacjom Regulaminu. Dodatkowo, § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały wykracza poza delegację ustawową, bowiem nie określa sposobu świadczenia usług przez przedsiębiorcę, ale wyłącznie obowiązki właściciela nieruchomości, do czego skarżąca nie ma kompetencji. Uchybienia te mają charakter istotnych naruszeń prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. i nie są regulacjami o wyłącznie informacyjnym charakterze, na co w skardze powołuje się skarżąca. Zarówno w § 13 Regulaminu przyjętego przez skarżącą, jak i w § 3 przedmiotowej uchwały nie określono w sposób spójny częstotliwości odbioru odpadów komunalnych.

Należy w tym zakresie podzielić stanowisko organu, iż uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy nie może być podejmowana w oderwaniu od uregulowań regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który to warunkuje legalność zakwestionowanej uchwały.

Ustawodawca w treści art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy postanowił, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku m. in. przez wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych i utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Przy tym w judykaturze szeroko odniesiono się do kwestii niedopuszczalności powtórzeń uregulowań ustawowych. W tym zakresie akcentowano, że inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za niedopuszczalne. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. np. wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92; wyrok NSA z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98). Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje bowiem ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej, podczas gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie (por. § 118 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej). Przyjęcie przez radę regulaminu ma celu jedynie uszczegółowienie

obowiązków i warunków ustalonych już przez ustawodawcę, z jednoczesnym uwzględnieniem wytycznych oraz zakresu kompetencji przyznanych radzie. Ta z kolei nie wypełnia poprawnie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w zakresie dotyczącym określenia warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Niewątpliwie też sformułowania nieprecyzyjne nie mogą niweczyć celu ustawy.

Mając na uwadze powyższe skarżąca podejmując zakwestionowaną w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym uchwałę dopuściła się istotnego naruszenia prawa, Sąd, działając na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę jako niezasadną oddalił, o czym orzeczono w sentencji.

Sąd orzekał na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 15 zzs⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 z późn. zm.).

Powołane wyżej orzecznictwo sądowno-administracyjne dostępne jest w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, pod adresem internetowym <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.



Ma oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPJOCJALISTA
Marta Kowacka-Brzeźniak