



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 października 2020 r.

Poz. 7283

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.843.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 października 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 192/XXII/2020 Rady Gminy Konopiska z dnia 21 sierpnia 2020 r. w sprawie określenia 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, w całości, jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1439 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z 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 21 sierpnia 2020 r. Rada Gminy Konopiska przyjęła uchwałę Nr 192/XXII/2020 w sprawie określenia 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.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 września 2020 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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 jest 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.*

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 przekroczone 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.*

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

Postanowienia dotyczące selektywnego zbierania 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, iż w stosunku do uchwały Nr 193/XXII/2020 Rady Gminy Konopiska z dnia 21 sierpnia 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Konopiska zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości (Nr: NPII.4131.1.836.2020). Z dniem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego zostanie wyeliminowana uchwała w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku, z którą powiązana jest badana uchwała. W tej sytuacji pozostawienie w obrocie prawnym uchwały Nr 192/XXII/2020 Rady Gminy Konopiska z dnia 21 sierpnia 2020 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczona przez właściciela nieruchomości opłatę powodowałoby brak spójności przedmiotowej uchwały z obowiązującym na terenie Gminy Konopiska regulaminem. Dlatego też wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały – której byt prawny uzależniony jest od legalności regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Konopiska - w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje również na inne nieprawidłowości występujące w kwestionowanej uchwale.

Zdaniem organu nadzoru w przedmiotowej uchwale tej brak jest regulacji określającej częstotliwość odbierania wszystkich frakcji odpadów. I tak pominięto regulacje dotyczące częstotliwości odbierania *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 igły i strzykawki, zużytych baterii i akumulatorów, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży*. W § 5 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, iż „odpady wymienione w § 2 ust. 2 właściciele nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym jednorodinnym i budynkiem wielolokalowym, mogą bezpłatnie oddawać do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych”. Postanowienie to nie realizuje jednakże w sposób kompleksowy delegacji ustawowej wynikającej z art. 6r ust. 3 ustawy. Brak obligatoryjnego elementu treści uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, w przedmiocie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli budynków wielolokalowych przesądza o istotnym naruszeniu art. 6r ust. 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Za niezgodny z prawem należy uznać również § 5 ust. 8 pkt 1 i 3 uchwały, zgodnie z którym *Ogranicza się ilości odpadów przyjmowanych do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych w danym roku kalendarzowym od właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym jednorodinnym i budynkiem wielolokalowym:*

3) *zużytych opon - opony z samochodów osobowych i dostawczych o ładowności do 3,5 Mg – nie więcej niż 0,100 Mg, opony od taczek, rowerów, motocykli – nie więcej niż 0,050 Mg.*

Zgodnie z art. 6r ust. 3a ustawy - 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 przepisu tego wynika jednoznacznie, iż ograniczenie ilościowe można wprowadzić wyłącznie w stosunku do zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Tymczasem przepisem § 5 ust. 8 pkt 3 uchwały Rada wprowadziła oprócz ograniczeń ilościowych również ograniczenia rodzajowe w stosunku do zużytych opon przyjmowanych od właściciela nieruchomości w Punkcie Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w ramach pobieranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co jest sprzeczne z art. 6r ust. 3a ustawy. W zakwestionowanym przepisie uchwały Rada postanowiła, iż punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych w danym roku kalendarzowym będzie przyjmował od właścicieli nieruchomości zużyte opony z samochodów osobowych i dostawczych o ładowności do 3,5 Mg – nie więcej niż 0,100 Mg, opony od taczek, rowerów, motocykli – nie więcej niż 0,050 Mg. Wskazać należy, iż Rada wprowadzając w tym przepisie ograniczenia rodzajowe odbieranych przez PSZOK odpadów (opon z samochodów osobowych i dostawczych o ładowności do 3,5 Mg, opon od taczek, rowerów, motocykli) zamiast wyłącznie ilościowych naruszyła art. 6r ust. 3a ustawy. Przepis ten stanowi bowiem, że w uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości m.in. zużytych opon odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy nie mieści się również nakładanie obowiązków na właścicieli nieruchomości w jakimkolwiek zakresie. Przepis art. 6r ust. 3 ustawy kreuje obowiązki gminy - jej zadania publiczne względem właściciela nieruchomości, realizowane przez przedsiębiorcę. Z kolei regulamin z art. 4 ustawy kształtuje obowiązki właściciela nieruchomości. Wobec powyższego, należy uznać, iż Rada Gminy, poprzez nałożenie obowiązków na właścicieli nieruchomości w § 5 ust. 3, 4, 5 uchwały wykroczyła poza delegację ustawową, czym istotnie naruszyła prawo tj. 6r ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W opinii organu nadzoru zarówno wskazanie lokalizacji punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz godzin otwarcia tego punktu jest określeniem sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, do czego Rada była zobligowana z mocy art. 6r ust. 3 ustawy. Innymi słowy, powyższe dane winny się znaleźć w uchwale rady podjętej w wykonaniu ww. upoważnienia, niezależnie od informacji udostępnionych na stronie internetowej urzędu i w sposób zwyczajowo przyjęty, do czego zobowiązuje gminy art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. d ustawy. Tymczasem Rada w § 5 ust. 7 uchwały przyjęła, iż *Informację o lokalizacji oraz godzinach otwarcia punktu selektywnego zbierania odpadów gmina podaje do publicznej wiadomości na tablicach ogłoszeniowych i na stronie internetowej urzędu gminy Konopiska.*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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