



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 października 2020 r.

Poz. 7457

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.880.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 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 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/176/2020 Rady Miejska w Krzanowicach z dnia 22 września 2020 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 nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, 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 22 września 2020 r. Rada Miejska w Krzanowicach przyjęła uchwałę Nr XXII/176/2020 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 podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3, 3a-3d ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 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 przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 roku (sygn. akt I SA/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 XXII/175/2020 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 22 września 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzanowice zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości (Nr: NPII.4131.1.879.2020). 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 XXII/176/2020 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 22 września 2020 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 nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, powodowałoby brak spójności przedmiotowej uchwały z obowiązującym na terenie Gminy Krzanowice regulaminem. Dlatego też stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – której byt prawny uzależniony jest od legalności regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzanowice - w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

Rada Miejska w przedmiotowej uchwale dokonała własnej kategoryzacji odpadów komunalnych, nie przewidzianej w obowiązujących aktach prawnych. Do takiego działania natomiast nie była uprawniona. Należy stwierdzić, że podstawowe frakcje zostały określone już przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy, które przy ustanawianiu regulacji aktów prawa miejscowego powinny zostać niezmienione.

Ustawodawca w przepisach ustawy posługuje się:

- frakcją: odpady opakowaniowe wielomateriałowe, nie zaś frakcją: opakowania wielomateriałowe,
- pojęciem: niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne, nie zaś pojęciem: zmieszanych odpadów komunalnych

Posłużenie się w kwestionowanej uchwale odmiennymi i zawężającymi pojęciami ustawowych frakcji odpadów, powoduje, że uchwała ta nie reguluje wszystkich ustawowych frakcji odpadów komunalnych.

Za niezgodny z prawem należy uznać również § 2 ust. 3 uchwały, w zakresie wyrazów *Ustala się, że od właścicieli nieruchomości odbierana jest ograniczona ilość selektywnie zbieranych odpadów budowlanych i rozbiórkowych, pochodzących z remontów oraz innych robót budowlanych wykonywanych we własnym zakresie, na wykonanie których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, lub na wykonanie których nie jest wymagane zgłoszenie do właściwego organu administracji budowlano-architektonicznej (...)*.

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 § 2 ust. 3 uchwały Rada wprowadziła oprócz ograniczeń ilościowych również ograniczenia ze względu na pochodzenie odpadów budowlanych i rozbiórkowych, co jest sprzeczne z art. 6r ust. 3a ustawy.

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 Miejska, poprzez nałożenie obowiązków na właścicieli nieruchomości w § 5 ust. 1 uchwały wykroczyła poza delegację ustawową, czym istotnie naruszyła prawo tj. 6r ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXII/176/2020 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 22 września 2020 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 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz