



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 października 2020 r.

Poz. 7461

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.887.2020 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/151/20 Rady Gminy Gilowice z dnia 21 września 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w całości, jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 i ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1439), 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

Rada Gminy Gilowice na sesji w dniu 21 września 2020 r. podjęła uchwałę Nr XXIII/151/20 w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, dalej jako "uchwała". Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3, 3a, 3b, 3c, 3d ustawy.

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 obowiązkowej 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 różnicowanie 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 i odbierania 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, jak również rozstrzygnięcie nadzorcze nr 29/2013 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 1 lutego 2013 roku, Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 4 lutego 2013 roku, poz. 690). 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 w stosunku do uchwały Nr XXIII/152/20 Rady Gminy Gilowice z dnia 21 września 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXIX/261/18 Rady Gminy Gilowice z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gilowice zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie Nr: NPII.4131.1.885.2020 z dnia 23.10.2020 r. W związku z tym, z obrotu prawnego została wyeliminowana uchwała w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości

i porządku (nowy Regulamin stanowi załącznik do wskazanej wyżej uchwały zmieniającej), z którą powiązana jest badana uchwała. W tej sytuacji pozostawienie w obrocie prawnym uchwały Nr XXIII/151/20 Rady Gminy Gilowice z dnia 21 września 2020 r. powodowałoby brak spójności przedmiotowej uchwały z obowiązującym na terenie Gminy Gilowice regulaminem. Dlatego też stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – której byt prawny uzależniony jest od legalności regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gilowice - w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Niezależnie od powyższego, w § 5 ust. 1 pkt 13 uchwały Rada Gminy dla określenia frakcji odpadów budowlanych i rozbiórkowych posłużyła się pojęciem: *odpady budowlane i rozbiórkowe, np. gruz budowlany* w ilości nieprzekraczającej 100 kg rocznie oraz *styropiany, wiadra, puszki po materiałach budowlanych, ondulina, stolarka okienna i drzwiowa*), z nieruchomości na którą złożono deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że pominięcie, lub niezgodne z prawem oznaczenie którejkolwiek z frakcji, bądź uwzględnienie w uchwale niekompletnej frakcji odpadów, będzie zawsze skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały, z uwagi na niepełną (zawężającą), a przez to nieprawidłową realizację delegacji ustawowej wynikającej z art. 6r ust. 3 ustawy. W ocenie organu nadzoru tworzenie tego typu zawężającego oznaczenia frakcji odpadów budowlanych i rozbiórkowych na użytek badanej uchwały jest niedopuszczalne. Organ uchwałodawczy nie dysponuje bowiem uprawnieniem do modyfikowania ustalonej ustawowo treści pojęć.

Tym samym należy stwierdzić, iż Rada Gminy Gilowice ustanawiając w przedmiotowej uchwale zawężający zakres świadczenia usług w zakresie odbierania frakcji odpadów budowlanych i rozbiórkowych nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej określonej przepisem art. 6r ust. 3 ustawy, co równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z treścią przepisu art. 6r ust. 3b ustawy 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. Tymczasem w analizowanej uchwale brak jest jakichkolwiek regulacji dotyczących terminów (częstotliwości) odbioru odpadów komunalnych z budynków wielolokalowych. Unormowania dotyczące budynków wielolokalowych na gruncie ustawy są w analizowanym zakresie bardziej rygorystyczne i nie mogą być utożsamiane z regulacjami dotyczącymi nieruchomości zamieszkałych. Podkreślić należy również, że badana uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zawiera zatem unormowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Powyższe oznacza, że regulacje dotyczące nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi stanowić muszą obligatoryjny element treści uchwały, nawet w sytuacji, w której w dacie podjęcia uchwały na terenie gminy nie występuje zabudowa wielolokalowa, ponieważ może ona powstać w trakcie obowiązywania aktu prawa miejscowego. 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 i ust. 3b ustawy w zw. 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 XXIII/151/20 Rady Gminy Gilowice z dnia 21 września 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

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