



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 października 2020 r.

Poz. 7611

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.909.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 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 XXIV/196/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 24 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 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 24 września 2020 r. Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej przyjęła uchwałę Nr XXIV/196/2020 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, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 6r ust. 3, art. 6r ust. 3a–3d ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 września 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

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.

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 - *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.

Organ nadzoru ponownie 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 uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (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.

Organ nadzoru podkreśla, iż w stosunku do uchwały Nr XXIV/195/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 24 września 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kuźnia Raciborska wydał rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NPII.4131.1.908.2020 w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości. W związku z tym, z dniem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z obrotu prawnego została wyeliminowana uchwała w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku, z którą powiązana jest badana uchwała. W tej sytuacji pozostawienie w obrocie prawnym uchwały Nr XXIV/196/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 24 września 2020 r. w sprawie 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 Kuźnia Raciborska regulaminem. Dlatego też stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – której byt prawny uzależniony jest od legalności regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kuźnia Raciborska - w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Niezależnie od powyższego, zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska w przedmiotowej uchwale bez podstawy prawnej posłużyła się w nomenklaturą obowiązującą w poprzednim stanie prawnym określając frakcję wymienioną § 2 ust. 2 pkt 9 oraz § 4 ust. 2 pkt 7, jako „odpady zielone”. Konsekwencją wprowadzenia tych regulacji jest również posłużenie się pojęciem „odpady zielone” w § 3 ust. 3 i ust. 4 uchwały, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto Rada w § 3 uchwały nieprawidłowo wypełniła delegację ustawową. Należy zauważyć, że uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości.

W ocenie organu nadzoru przepisy uchwały zamiast określać konkretną częstotliwość odbioru odpadów w danym okresie, wskazują jedynie na odpady odbierane w określonym przedziale czasowym (np. co najmniej jeden raz na dwa tygodnie, co najmniej raz w miesiącu). Tak sformułowana norma prawna jest niejednoznaczna. Nie jest bowiem wiadomym, czy odbieranie odpadów będzie miało miejsce z częstotliwością minimalną wskazaną w uchwale, czy też z częstotliwością większą. Brak określenia w uchwale częstotliwości odbierania odpadów będzie pozbawiał uchwałę elementu obligatoryjnego w tym zakresie, co stanowi istotne naruszenie prawa dyskwalifikujące uchwałę w całości.

Zdaniem organu nadzoru § 4 ust. 3 pkt 1 uchwały dokonujący podziału na nieruchomości, z których będzie przyjmowana taka sama ilość zużytych opon (4 sztuki na rok) nie znajduje uzasadnienia prawnego i narusza art. 2 Konstytucji RP, z którego wynika nakaz formułowania przepisów prawnych w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

Rada w § 4 ust. 3 pkt 2 uchwały bez umocowania ustawowego podzieliła odpady budowlane i rozbiórkowe na odpady budowlane i rozbiórkowe powstałe w wyniku prowadzenia robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę ani zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót do właściwego organu architektoniczno-budowlanego, a także wskazała, że odpady te wynikają z remontów i innych robót budowlanych wykonywanych *we własnym zakresie*, co stanowi istotne naruszenie prawa. Również obowiązek gromadzenia odpadów w przystosowanych kontenerach i workach typu „big-bag” wykracza poza zakres delegacji wynikającej z art. 6r ustawy.

W opinii organu nadzoru w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy nie mieści się przepis § 7 ust. 3 kwestionowanej uchwały. W ocenie organu nadzoru Rada stanowiąca w ramach przepisu art. 6r ust. 3 ustawy nie jest władna nakładać na właścicieli nieruchomości jakichkolwiek obowiązków, także w zakresie przygotowania pojemników do odbioru odpadów komunalnych. Treść art. 6r ust. 3 ustawy bowiem daje Radzie kompetencję do 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 za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Tym samym na podstawie tego przepisu rada może określić jedynie obowiązki spoczywające na Gminie w ściśle określonym przedmiocie, a nie na właścicielu nieruchomości pozbywającego się odpadów komunalnych. Takie bowiem podlegają regulacjom „regulaminowym”, na mocy art. 4 ust. 2 ustawy.

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 XXIV/196/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 24 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak