



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 listopada 2019 r.

Poz. 7769

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.765.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 listopada 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 89/XI/2019 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 14 października 2019 r. zmieniającej uchwałę Nr 73/VIII/2019 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie określenia rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Kalety w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi, w całości, jako sprzecznej z art. 6r ust. 4 w związku z art. 4 ust. 2 pkt 1 i art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 października 2019 r. Rada Miejska w Kaletach przyjęła uchwałę Nr 89/XI/2019 zmieniającą uchwałę Nr 73/VIII/2019 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie określenia rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Kalety w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 6r ust. 4 ustawy oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 października 2019 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Z art. 6r ust. 3 ustawy wynika, że 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. 3a ustawy zostało przewidziane, że w uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych 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. 4 ustawy, rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi

Wymaga wskazania, iż uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy ma charakter fakultatywny, a jej treść nie zobowiązuje właściciela nieruchomości do korzystania z dodatkowych usług oferowanych przez

gminę. Usługi te nie są świadczone przez gminę w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi wnoszoną przez właścicieli nieruchomości. Ustawodawca

nie sprecyzował rodzaju dodatkowych usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Pod pojęciem tym należy jednak rozumieć usługi w wymienionym wyżej zakresie, do których świadczenia gmina nie jest zobowiązana z mocy ustawy. Usługi dodatkowe to usługi wykraczające poza standard – świadczone w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. *Skoro w art. 6r ust. 4 ustawy stanowi się o rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów to nie mogły być to usługi tożsame rodzajowo z usługami już określonymi w ust. 3 usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Dopiero wyraźne wyłączenie odbioru, w ramach opłaty, pewnej kategorii odpadów komunalnych, może uzasadniać odbiór wyłączonych odpadów jako dodatkową usługę świadczoną przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych (uzasadnienie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. akt: II FSK 3132/13; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

Rodzaj usług dodatkowych jest zależny od treści obligatoryjnej uchwały rady gminy podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Może to być np. odbiór odpadów, których ilość gmina może ograniczyć w ramach usługi świadczonej w zamian za opłatę (np. odpadów budowlanych i rozbiórkowych) ponad ustalony limit. Norma z art. 6r ust. 4 ustawy nie stanowi dyspozycji dla rady gminy do ograniczania zakresu świadczonych przez siebie usług obligatoryjnych. Kwestia ilości odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości, niestanowiących rodzajów odpadów wskazanych w art. 6r ust. 3a ustawy nie może stanowić elementu uchwały, o której mowa w art. 6r. ust. 4 ustawy. Właściciel nieruchomości, w zamian za uiszczaną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma prawo oczekiwać, że gmina zapewni odebranie od niego odpadów komunalnych, niebędących odpadami z art. 6r ust. 3a ustawy, w każdej ilości. Należy przy tym zauważyć, że w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 4 ustawy nie mieści się nakładanie obowiązków na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady komunalne. W uchwale tej powinny zostać określone wyłącznie: rodzaje dodatkowych usług, sposób ich świadczenia oraz ceny za nie.

W kwestionowanej przez organ nadzoru uchwale Nr 89/XI/2019 zmieniającej uchwałę Nr 73/VIII/2019 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 18 czerwca 2019 r., Rada Miejska postanowiła, że: *Paragraf 2 uchwały Nr 73/VIII/2019 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie określenia rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Kalety w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi otrzymuje brzmienie: „Określa się wysokość cen za usługi określone w § 1, które wynoszą odpowiednio: 1) opłata za odbiór i zagospodarowanie gruzu (pustak, cegła, kafla, pokruszony beton, skute tynki) pochodzącego z drobnych remontów wykonywanych samodzielnie w gospodarstwie domowym, w worku BIG BAG (o pojemności 1 m³) 90,00 zł brutto; 2) opłata za odbiór i zagospodarowanie papy, pochodzącej z drobnych remontów wykonywanych samodzielnie w gospodarstwie domowym, w worku BIG BAG (o pojemności 1 m³) 110,00 zł brutto; 3) opłata za odbiór i zagospodarowanie materiałów izolacyjnych (wełna mineralna, wełna szklana, styropian, pianka montażowa) pochodzących z drobnych remontów wykonywanych samodzielnie w gospodarstwie domowym, w worku BIG BAG (o pojemności 1 m³) 80,00 zł brutto.*

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania są niezgodne prawem.

Przepisem § 1 zmienianej obecnie uchwały Nr 73/VIII/2019 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 18 czerwca 2019 r. Rada określiła następujące rodzaje dodatkowych usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy z terenu Gminy Kalety i zagospodarowania tych odpadów oraz sposób ich świadczenia: *1) odbiór gruzu (pustak, cegła, kafla, pokruszony beton, skute tynki) pochodzącego z drobnych remontów wykonywanych samodzielnie w gospodarstwie domowym, w worku BIG BAG (o pojemności 1 m³); 2) odbiór papy pochodzącej z drobnych remontów wykonywanych samodzielnie w gospodarstwie domowym, w worku BIG BAG (o pojemności 1 m³); 3) odbiór materiałów izolacyjnych (wełna mineralna, wełna szklana, styropian, pianka montażowa) pochodzących z drobnych remontów wykonywanych samodzielnie w gospodarstwie domowym, w worku BIG BAG (o pojemności 1 m³).* Natomiast § 2 tej uchwały określiła wysokość cen każdej z tych usług. Uchwałą Nr 89/XI/2019 dokonano zmiany tych cen.

Rada Miejska w Kaletach określiła więc w uchwale pierwotnej, że usługami dodatkowymi będzie odbiór: gruzu (pustak, cegła, kafla, pokruszony beton, skute tynki), papy oraz materiałów izolacyjnych (wełna mineralna, wełna szklana, styropian, pianka montażowa). W pierwszej kolejności należy wskazać, że Rada

Miejska nie była uprawniona w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy do wydzielenia frakcji odpadów. Ustawodawca w przepisach ustawy posługuje się frakcją „odpady budowlane i rozbiórkowe”, tymczasem Rada Miejska w Kaletach wydzieliła trzy inne frakcje, a mianowicie: gruz, papę oraz materiały izolacyjne, które niewątpliwie stanowią odpady budowlane i rozbiórkowe. Tym samym Rada w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy w sposób nieuprawniony wydzieliła dodatkowe frakcje odpadów. O ile uznać, że dopuszczalnym byłoby wydzielenie dodatkowych frakcji odpadów w postaci gruzu, papy i materiałów izolacyjnych to w ocenie organu nadzoru powinno to nastąpić w regulaminie utrzymania czystości, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy, w regulaminie tym ustala się wymagania w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, 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 igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży, (...).

Natomiast z art. 4 ust. 2a pkt 1 ustawy wynika, że rada gminy może w regulaminie wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów.

Właściciele nieruchomości, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy zobowiązani są do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a.

Z uchwały Nr 142/XVIII/2016 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kalety (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 3563, ze zm.) wynika, że właściciele nieruchomości są zobowiązani do zbierania na terenie nieruchomości następujących frakcji odpadów komunalnych:

- a) przeterminowane leki i chemikalia,
- b) zużyte baterie i akumulatory,
- c) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
- d) meble i inne odpady wielkogabarytowe,
- e) odpady budowlane i rozbiórkowe,
- f) zużyte opony.

Przesądza o tym § 3 ust. 1 pkt 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do tej uchwały.

Z przywołanych powyżej przepisów wynika, że rada gminy określa frakcje odpadów, które zbierane są na terenie gminy w regulaminie utrzymania czystości. Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, nie jest dopuszczalne wydzielenie frakcji odpadów w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy.

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy właściciele nieruchomości zobowiązani są do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1, w tym również z uwzględnieniem ustalonych frakcji odpadów. Za niedopełnienie tego obowiązku właścicielom nieruchomości grozi kara grzywny (art. 10 ust. 2 ustawy).

Reasumując - ustawowe(a także te ustalone na terenie gminy Kalety) frakcje odpadów stanowią wszystkie odpady budowlane i rozbiórkowe, natomiast Rada dokonała zmiany wysokości cen za usługi dotyczące odbioru tylko niektórych odpadów wchodzących w skład odpadów budowlanych i rozbiórkowych, tj. gruzu (pustak, cegła, kafla, pokruszony beton, skute tynki), papy i materiałów izolacyjnych (wełna mineralna, wełna szklana, styropian, pianka montażowa), mimo, że frakcje takie nie są wskazane

w Regulaminie, wobec czego właściciele nieruchomości nie są zobowiązani do zbierania odpadów z podziałem na takie frakcje.

Ponadto, Rada Miejska nie jest uprawniona w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy do wydzielenia z ogólnej frakcji odpadów innej frakcji - ze względu na sposób powstania odpadów, tj. czy odpad budowlany i rozbiórkowy powstał w wyniku remontu wykonywanego samodzielnie, czy też w wyniku remontu zleconego podmiotowi świadczącemu usługi w zakresie wykonywania prac remontowych. Trudno bowiem uznać, iż wskazanie sposobu powstania odpadów mieści się w zakresie kompetencji do określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi. Również użycie przez Radę w zmienianym § 2 zwrotu „z drobnych remontów” powoduje, że wskazany przepis jest niejasny. Zdaniem organu nadzoru, z przedmiotowego przepisu nie można wywieść, w jaki sposób będzie ustalane, czy ww. odpady powstały z drobnych remontów czy innych remontów, wykonywanych samodzielnie w gospodarstwie domowym.

Zdaniem organu nadzoru powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych i rażących naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając na uwadze powyższe oraz treść art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwałę Nr 89/XI/2019 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 14 października 2019 r. ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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