



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.595.2023

Katowice, dnia 26 maja 2023 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1023.LXXVII.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w części określonej w:

- § 9 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów: „z samochodów osobowych i dostawczych o ładowności do 3,5 Mg, opony od taczek, rowerów, motocykli”, jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 i 3a oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 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”,

- § 9 ust. 3 uchwały oraz § 9 ust. 4 uchwały zdanie 2 o następującym brzmieniu: „Wzór oświadczenia stanowi załącznik do regulaminu, o którym mowa w ust. 3”, jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 kwietnia 2023 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 1023.LXXVII.2023 w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 6r ust. 3-3d ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 kwietnia 2023 r.

Organ nadzoru w toku badania legalności przedmiotowej uchwały uznał, że w części została ona podjęta 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. Ponadto art. 6r ust. 3d ustawy stanowi, że Uchwała, o której mowa w ust. 3, określa także tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Z treści powyższych regulacji*

wynika zatem, że uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy powinna zawierać trzy obligatoryjne elementy:

- 1) częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- 2) sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- 3) tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Zgodnie z przepisem art. 6r ust. 3 ustawy uchwała rady gminy podjęta na jego podstawie ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co powoduje konieczność formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową, bez przekraczania jej granic. 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 przekroczono 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), 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.*

Należy zauważyć, że przepisy uchwały podejmowanej w oparciu o art. 6r ust. 3 ustawy, powinny uwzględniać w swych unormowaniach wszystkie ustawowe frakcje odpadów, to jest te wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy (tj. papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady oraz w art. 4 ust. 2 ustawy (tj.: odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały 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 oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych).

Tymczasem, Rada Miasta Częstochowy, na mocy § 9 ust. 1 uchwały postanowiła, że w SPSZOK zbierane są m.in. *zużyte opony z samochodów osobowych i dostawczych o ładowności do 3,5 Mg, opony od taczek, rowerów, motocykli*. Tym samym, Rada Miasta ograniczyła frakcję odpadów „zużyte opony”, jedynie do opon z samochodów osobowych i dostawczych o ładowności do 3,5 Mg, opon od taczek, rowerów i motocykli. Zdaniem organu nadzoru, tak wydzielona frakcja nie znajduje swego odzwierciedlenia w ustawie, wobec czego powyższa regulacja stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 6r ust. 3 w zw. z ust. 3a i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Podkreślić należy, iż przepis art. 6r ust. 3a stanowi, że *W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych i odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, stanowiących odpady komunalne, oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi*. Z brzmienia art. 6r ust. 3a ustawy wynika zatem, że organ stanowiący gminy jest uprawniony do wprowadzenia w treści uchwały jedynie ograniczeń

ilościowych kategorii odpadów wymienionych w tym przepisie – bez dodatkowego ograniczenia. Tymczasem w treści § 9 ust. 1 uchwały Rada ograniczyła możliwość odbioru od właścicieli nieruchomości zużytych opon poprzez wskazanie cech tych odpadów. W konsekwencji tylko niektóre rodzaje zużytych opon są przyjmowane przez SPSZOK, przy jednoczesnym braku przyjmowania pozostałych rodzajów zużytych opon przez inne niż SPSZOK punkty selektywnego zbierania odpadów, określone w uchwale.

Wobec powyższego, iż Rada Miasta zmodyfikowała frakcję ustawową odpadów (zużyte opony) tym samym ograniczając możliwość pozbywania się przez właścicieli nieruchomości i odbierania od nich całości tejże frakcji naruszyła istotnie prawo, tj. art. 6r ust. 3 w zw. z ust. 3a i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że Rada Miasta Częstochowy naruszyła art. 6r ust. 3 ustawy stanowiąc w § 9 ust. 3 uchwały, że *Zasady funkcjonowania SPSZOK określa regulamin obowiązujący dla tego punktu*. Należy podkreślić, że sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stosownie do dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy, winien zostać uregulowany kompleksowo przez Radę w treści uchwały podejmowanej na podstawie ww. przepisu (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 209/21). Rada władna jest, na podstawie delegacji ustawowej z art. 6r ust. 3 ustawy, do podjęcia wyłącznie jednej uchwały - stanowiącej akt prawa miejscowego, która będzie kompleksowo regulowała szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odpierania odpadów komunalnych od właścicieli i ich zagospodarowania w zamian za uiszczoną opłatę, w tym też sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a zatem Rada nie może uzupełniać przyjętych w treści niniejszej uchwały regulacji określających sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych poprzez odwołanie do bliżej nieokreślonego regulaminu, a wprowadzenie takiego odwołania należy ocenić, jako istotne naruszenie art. 6r ust. 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

W konsekwencji uznania § 9 ust. 3 uchwały za istotnie naruszający prawo, w ocenie organu nadzoru, również § 9 ust. 4 uchwały zdanie 2 o następującym brzmieniu: „Wzór oświadczenia stanowi załącznik do regulaminu, o którym mowa w ust. 3” należy uznać za sprzeczny z prawem, jako odnoszący się do wyżej wskazanej nieprawidłowej regulacji.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych 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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 1023.LXXVII.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 26 kwietnia 2023 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 części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

Elżbieta Żabicka-Łakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego