



Poznań, dnia 24 sierpnia 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-XI.4131.1.163.2021.8

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

orzekam

nieważność uchwały nr XXXIV/351/2021 Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 21 lipca 2021 roku w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczaną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 lipca 2021 roku Rada Miejska w Murowanej Goślinie uchwałą nr XXXIV/351/2021 określiła szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczaną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1038) oraz art. 6r ust. 3 - 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 888)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 26 lipca 2021 roku.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/98, CBOSA).

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) - zwanej dalej "u.s.g." - gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W myśl art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888) - zwanej dalej "u.o.c.p." - rada gminy, określa 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.

Określenie powyższych kwestii stanowi zatem niezbędne minimum, które musi zostać uregulowane w przedmiotowej uchwale. Akt ten musi także określić 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 (art. 6r ust. 3d u.o.c.p.). W ocenie organu nadzoru brak określenia w takiej uchwale któregośkolwiek z ww. elementów oznacza niewypełnienie zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym, i tym samym stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały. W wyroku z dnia 30 stycznia 2018 roku, II OSK 1507/17, CBOSA, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż "(...) przepis art. 6r ust. 3 w sposób wyraźny wskazuje na obligatoryjne elementy uchwały podjętej na jego podstawie, dlatego powinny się one znaleźć w treści uchwały (...). Zgodność z prawem aktu wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego polega bowiem na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, czy też częściowego stosowania przepisu. Jeżeli uchwała nie zawiera przewidzianych w ustawie elementów, tj. nie reguluje wszystkich kwestii przekazanych z woli ustawodawcy do uregulowania w jej zakresie, to oznacza, że podjęty akt nie wyczerpuje delegacji ustawowej i jako istotnie naruszający prawo wymaga stwierdzenia nieważności".

Jednocześnie postanowienia uchwały wydanej na podstawie art. 6r ust. 3 u.o.c.p., jako aktu prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu (por. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 roku, II OSK 1077/09, CBOSA).

Podnieść należy, iż utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 u.c.p.g.). Stosownie do treści art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 u.o.c.p. do obowiązków gminy należy zapewnienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady (pkt 5). Nadto do obowiązków gminy należy tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych "w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów

komunalnych: wymienionych w pkt 5, 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" (art. 3 ust. 2 pkt 6 u.o.c.p.). Ustawodawca w art. 3 ust. 2b u.o.c.p. nakłada na każdą gminę obowiązek utworzenia co najmniej jednego stacjonarnego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami. W wyroku z dnia 25 listopada 2016 roku, II SA/Kr 1041/16, CBOSA, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że z tych przepisów wynikają wytyczne dla gmin, które określają, jakie co najmniej odpady mają być odbierane z nieruchomości poprzez selektywny odbiór odpadów, a które odpady winny być co najmniej przyjmowane w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W konsekwencji obowiązkiem gminy jest nie tylko utworzenie co najmniej jednego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, ale i zapewnienie przyjmowania w nim co najmniej wszystkich wymienionych przez ustawodawcę rodzajów odpadów komunalnych, w tym również odpadów niebezpiecznych. Jedynym wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja przewidziana w art. 3 ust. 2c u.o.c.p. gdzie gmina może nie zapewniać przyjmowania bioodpadów przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jeżeli w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości zapewnia odbieranie tych odpadów z miejsc ich wytwarzania. Poprzez nieuwzględnienie w przedmiotowej uchwale wszystkich wymienionych przez ustawodawcę frakcji odpadów komunalnych, m.in. odpadów niebezpiecznych Rada Miejska w Murowanej Goślinie dokonała niedopuszczalnego zawężenia rodzajów odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli czy przyjmowanych przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż "Użyte w niniejszej Uchwale pojęcia, należy rozumieć zgodnie z aktualnie obowiązującym załącznikiem nr 1 do Uchwały Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi na obszarze Gminy Murowana Goślina". Dodatkowo w wielu przepisach przedmiotowej uchwały znajduje się odesłanie do norm "Regulaminu", którego nazwy nie sprecyzowano, natomiast w ocenie organu nadzoru odesłanie to odnosi się do przyjętego uchwałą nr XXXIV/350/2021 Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 21 lipca 2021 roku regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Murowana Goślina (m.in. § 3 ust. 1 lit. a, § 3 ust. 1 lit. d, § 3 ust. 1 lit. e, § 4 ust. 2 pkt 1 i 2 przedmiotowej uchwały). Tymczasem rozstrzygnięciem nadzorczym nr KN-XI.4131.1.162.2021.8 Wojewoda Wielkopolski orzekł nieważność uchwały nr XXXIV/350/2021 Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 21 lipca 2021 roku w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Murowana Goślina w całości. Niewątpliwie byt prawny uchwały, której przedmiotem są regulacje zawarte także w innym akcie prawnym, zależy od istnienia w systemie prawnym uchwały, do której następuje odesłanie. Treść oraz prawidłowa wykładnia regulacji takiej uchwały zależy bowiem od treści

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

uchwały, do której następuje odesłanie. W sytuacji gdy uchwała, do której następuje odesłanie utraci moc obowiązującą, pozbawione mocy obowiązującej stają się również normy prawne wprowadzone do uchwały odsyłającej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Rada Miejska w Murowanej Goślinie
Burmistrz Miasta i Gminy Murowana Goślina