



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 listopada 2022 r.

Poz. 5366

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.49.19.2022.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 4 listopada 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: "w takim przypadku usługa obejmuje odbiór bioodpadów w czterech workach o pojemności 120 litrów na każdy pojemnik, w który wyposażona jest nieruchomość" oraz ust. 3 pkt 3 uchwały nr LVI/725/22 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 29 września 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich na sesji w dniu 29 września 2022 r. podjęła m.in. uchwałę nr LVI/725/22 zmieniającą uchwałę w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 6 października 2022 r.

W toku badania legalności uchwały nr LVI/725/22 Organ Nadzoru stwierdził, że:

1) § 1 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: "w takim przypadku usługa obejmuje odbiór bioodpadów w czterech workach o pojemności 120 litrów na każdy pojemnik, w który wyposażona jest nieruchomość" tego aktu w sposób istotny narusza art. 6r ust. 3, 3a i 3aa ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 - dalej: ustawa), poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do określenia ograniczeń odnośnie ilości odbieranych bioodpadów i ich rodzajów w uchwale regulującej szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów;

2) § 1 ust. 3 pkt 3 tego aktu w sposób istotny narusza art. 220 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 - dalej: kpa) poprzez dopuszczenie możliwości uzależnienia skorzystania z usług prowadzonego przez gminę punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych od przedstawienia wydanego przez Gminę potwierdzenia uprawnień do korzystania z usług tego punktu.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska dokonała zmiany uchwały nr XXVI/384/20 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 24 września 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

I

Jedną ze zmian uchwały nr XXVI/384/20 zawarto w § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały. Przepisem tym nadano nową treść m.in. § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały nr XXVI/384/20: "Z zastrzeżeniem ust. 3 odpady odbiera się, o ile: 2) w przypadku bioodpadów zostały zebrane: a) (...); b) w workach na bioodpady, oznaczonych kodami kreskowymi udostępnionymi właścicielowi nieruchomości przez Gminę Kąty Wrocławskie, o ile doszło do wypełnienia pojemników, o których mowa w lit. a; w takim przypadku usługa obejmuje odbiór bioodpadów w czterech workach o pojemności 120 litrów na każdy pojemnik, w który wyposażona jest nieruchomość";

Stanowiąc w sposób określony w kwestionowanym fragmencie zmienionego § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały nr XXVI/384/20 o sposobie świadczenia usługi odbierania od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych w postaci bioodpadów, jednocześnie dokonano ograniczenia ilości odbieranych bioodpadów, jako takich, stanowiąc, że odebrane zostaną w ilości nie większej niż mieszczącej się w czterech workach przydzielonych na każdy pojemnik do zbierania bioodpadów na daną nieruchomość.

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."

Przy realizacji wskazanej kompetencji ustawodawca zezwolił radzie gminy na wprowadzenie ograniczeń w zakresie ilości odbieranych z terenu nieruchomości lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej: PSZOK) poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych. Postanowił o tym w art. 6r ust. 3 i 3aa ustawy: "3a. 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. 3aa. Ograniczenie może dotyczyć także ilości innych niż wymienione w ust. 3a bioodpadów stanowiących odpady komunalne odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a na których prowadzona jest działalność w zakresie gastronomii, w tym restauracje, stołówki i zakłady zbiorowego żywienia, hurtownie, jednostki handlu detalicznego, a także podobnych odpadów z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. W uchwale, o której mowa w ust. 3, gmina określi rodzaje działalności prowadzonej na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy, których dotyczy to ograniczenie."

Z treści wszystkich powołanych regulacji wynika, że właściciel nieruchomości, wnoszący na rzecz gminy opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, może w zamian oczekiwać, że gmina zapewni mu pozbycie się wszystkich wytworzonych w gospodarstwie domowym rodzajów odpadów komunalnych. Jedyne możliwe w tym zakresie ograniczenie może polegać wyłącznie na określeniu limitu co do ściśle wskazanych w art. 6r ust. 3a i 3aa rodzajów odpadów. Prawodawca nie przyznał organowi stanowiącemu gminy uprawnienia do wprowadzania innych zastrzeżeń czy warunków, jakie ma spełnić właściciel nieruchomości by skorzystać z usługi odebrania wytworzonych na jego nieruchomości odpadów.

W przypadku bioodpadów, ograniczenie ich ilości, zarówno odbieranej bezpośrednio z nieruchomości oraz przyjmowanej przez PSZOK, może dotyczyć wyłącznie: 1) bioodpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy; 2) powstałych na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy, w związku z określoną działalnością tam prowadzoną, która, powinna zostać określona w uchwale w przypadku zamiaru wprowadzenia takiego ograniczenia. Istotnym naruszeniem powołanych wyżej przepisów jest wprowadzenie generalnego ograniczenia, w odbiorze z nieruchomości lub przy przyjęciu do PSZOK, wobec wszystkich rodzajów bioodpadów stanowiących odpady komunalne, w tym poprzez określenie pojemności czy ilości pojemników lub worków służących do gromadzenia bioodpadów, jaka będzie odbierana od właściciela nieruchomości. W efekcie takiego naruszenia prawo właściciela nieruchomości, ponoszącego opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, do pozbycia się powstałych na jego nieruchomości bioodpadów poprzez zapewnienie przez gminę ich odebrania - wbrew treści art. 6r ust. 3, 3a i 3aa, a także ust. 2d ustawy - zostanie ograniczone.

W kontekście powyższego warto przywołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zajęte w wyroku z dnia 21 kwietnia 2022 r. (sygn.. akt III OSK 4944/21) – „W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego słusznie przyjął Sąd pierwszej instancji, że art. 6r ust. 3 CzystGmU nie daje podstaw do ograniczenia ilości odbieranych bioodpadów w liczbie wskazanej w uchwale. Próżno bowiem w tym przepisie, jak również w całej CzystGmU, szukać podstawy prawnej upoważniającej do wprowadzenia mechanizmu limitującego odbiór tego rodzaju odpadów (...)”.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na uwagę zasługuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”. Należy również pamiętać, że organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. V). Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej oraz w sposób z tej normy wynikający.

II

Uchwała w § 1 ust. 3 pkt 3 dokonała zmiany brzmienia § 6 ust. 4 uchwały nr XXVI/384/20 w następujący sposób: "Korzystanie z PSZOK może wymagać okazania wydawanego przez Gminę Kąty Wrocławskie potwierdzenia uprawnień do korzystania z PSZOK."

Z przepisu wynika, że przy oddawaniu do PSZOK selektywnie zebranych odpadów komunalnych, w ramach uiszczanej opłaty z tego tytułu i w ramach świadczonej przez gminę usługi przyjmowania przez PSZOK wspomnianych odpadów, właściciel nieruchomości może być zobowiązany do okazania stosownego zaświadczenia czy potwierdzenia uprawniającego go do oddania odpadów do PSZOK.

Taki zapis stanowi naruszenie art. 220 kpa. Zgodnie z tym przepisem, organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu; możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: 1) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, 2) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, 3) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, 4) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych) (§ 1). Organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia (§ 2).

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalnym zatem jest żądanie od obywatela - właściciela nieruchomości zamieszkałej i uiszczającego opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zaświadczeń lub innych potwierdzeń, jeżeli organ sam jest w stanie pozyskać informację w drodze jej wymiany z innym podmiotem publicznym bądź informacja ta znajduje się w prowadzonej przez ten organ ewidencji. W przypadku opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy mieć na uwadze, że deklaracja o wysokości tej opłaty

wnoszona jest przez właścicieli nieruchomości do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie art. 6m ust. 1 ustawy, zaś sama opłata ponoszona jest na rzecz gminy i stanowi jej dochód (art. 6h i art. 6r ust. 1 ustawy). Zatem organy gminy są w stanie, na podstawie posiadanych danych, zweryfikować uprawnienie do korzystania PSZOK, w związku z tym wymagane przedstawienie w tym celu dodatkowego potwierdzenia istotnie narusza powołany wyżej przepis.

Na marginesie zwracam uwagę, że kwestionowana uchwała narusza zasady prawidłowej legislacji wyrażone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Uchwała w sposób nieprawidłowy określa systematykę wprowadzanych zmian poprzez stosowanie podziału z uwzględnieniem jednostek redakcyjnych paragrafu, ustępu i punktu. Tymczasem zgodnie z § 94 w zw. z § 143 załącznika do powyższego rozporządzenia, każdy nowelizowany artykuł ujemuje się w oddzielny punkt. Jeżeli w jednym artykule wprowadza się zmiany w jego jednostkach redakcyjnych niższego stopnia, każdą nowelizowaną jednostkę tego samego stopnia ujemuje się w oddzielnej literze, a w przypadku wprowadzenia zmian w jednostkach redakcyjnych następnego niższego stopnia - w oddzielnym tiret, a w razie potrzeby - również w oddzielnym podwójnym tiret.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski