



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 1. ust. 1 pkt 4 we fragmencie „powstałe podczas drobnych remontów wykonywanych przez właścicieli nieruchomości” oraz § 1 ust. 1 pkt 4 lit. b uchwały nr XII/190/20 Rady Miejskiej w Lubawce z dnia 26 listopada 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 szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lubawce, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3-3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439) – dalej jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 26 listopada 2020 r. uchwałę nr XII/190/20 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 szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych – dalej jako: uchwała.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 grudnia 2020 r.

W toku badania legalności uchwały z Organ Nadzoru stwierdził, że jej:

- § 1 ust. 1 pkt 4 we fragmencie „powstałe podczas drobnych remontów wykonywanych przez właścicieli nieruchomości” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3a ustawy, w związku z art. 2 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej jako: Konstytucja RP, poprzez przedmiotowe ograniczenie odbieranych od właścicieli nieruchomości odpadów budowlanych i rozbiórkowych;**
- § 1 ust. 1 pkt 4 lit. b został podjęty z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3 i 3d ustawy, w związku z art. 94 Konstytucji RP, poprzez ustalenie norm niemających ustawowej podstawy prawnej.**

Na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, rada gminy określa 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.

Zgodnie z art. 6r ust. 3a ustawy, w uchwale tej 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.

Na podstawie powyższych przepisów stwierdzić można, że rada gminy realizując obligatoryjną normę kompetencyjną 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 może zdecydować o ilościowym ograniczeniu przyjmowanych do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

Takie ograniczenie znalazło się w uchwale, gdyż Rada Miejska w Lubawce przyjęła, że odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne mogą być przekazywane do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych w ilości nie większej niż 0,15 m³ od jednego gospodarstwa domowego rocznie (§ 1 ust. 1 pkt 4 lit. a uchwały). Jednocześnie jednak zdecydowała, że przyjmowane będą jedynie odpady budowlane i rozbiórkowe „powstałe podczas drobnych remontów wykonywanych przez właścicieli nieruchomości”. Do takiego ograniczenia nie była zaś umocowana ustawowo. Ustawa wyraźnie wskazuje bowiem, że ograniczenie wprowadzone w uchwale może dotyczyć wyłącznie „ilości” odpadów, nie zaś tego w jakich okolicznościach one powstały. Tym samym rada gminy (tu: Rada Miejska w Lubawce) nie może postanowić o odbieraniu odpadów budowlanych i rozbiórkowych powstałych podczas drobnych remontów (abstrahując od niedookreśloności tego pojęcia), a tych nie-drobnych już nie. Nie może również zdecydować, że punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych przyjmować będzie jedynie odpady budowlane i rozbiórkowe, które powstały podczas remontu wykonywanego przez właściciela, pozbawiając tym samym możliwości przekazania stanowiących odpady komunalne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w sytuacji, gdy remont był wykonywany przez inną osobę (bez względu na to, czy uwzględnić kazuistyczną formę „wykonywania” remontu).

Podstawową zasadą konstytucyjną stanowienia prawa miejscowego jest działanie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). Konsekwencją obowiązywania tej zasady jest zakaz regulowania w prawie miejscowym zagadnień, które w delegacji ustawowej nie zostały wprost wskazane jako zakres przedmiotowy aktu prawa miejscowego. Co więcej, w demokratycznym państwie prawnym, jakim formalnie pozostaje Rzeczypospolita Polska na mocy art. 2 Konstytucji RP, nie jest dopuszczalne modyfikowanie pojęć ustawowych w drodze aktów wykonawczych do ustaw. Na zasady demokratycznego państwa prawnego składa się bowiem zasada prawidłowej legislacji, która sprzeciwia się kreowaniu autonomicznych pojęć w aktach podustawowych, w sytuacji gdy pojęcia te mają ustalone w ustawie znaczenie. Skoro ustawa – w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b – wskazuje na konieczność selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie odpadów budowlanych i rozbiórkowych, to organ stanowiący gminy nie może ustalać, że przez budowlane i rozbiórkowe odpady komunalne będą rozumiane wyłącznie odpady powstałe podczas drobnych remontów wykonywanych przez właścicieli nieruchomości.

Ponadto należy stwierdzić, że ustawa nie upoważnia organu stanowiącego gminy do dokonywania ustaleń dotyczących sposobu postępowania z odpadami, które zostały wyłączone z gminnego systemu gospodarki odpadami (czy to na mocy ustawy, czy też na mocy prawidłowo realizującego upoważnienie ustawowe aktu prawa miejscowego).

Uchwała określać ma wyłącznie 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 (art. 6r ust. 3 ustawy), a 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 (art. 6r ust. 3d ustawy). Nie ma zaś podstaw do tego, by w jej ramach regulować sposób postępowania z odpadami, które nie są zagospodarowywane przez gminę w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Trzeba zatem wskazać, że także § 1 ust. 1 pkt 4 lit. b uchwały został podjęty z naruszeniem art. 94 Konstytucji RP. Nie ma on bowiem ustawowej podstawy prawnej. Rada Miejska w Lubawce nie posiada kompetencji do ustalania w jaki sposób powinny być zagospodarowane selektywnie zgromadzone odpady, których nie przyjmuje utworzony przez gminę punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W tym zakresie właściciel nieruchomości zobowiązany jest do postępowania zgodnego z normami wyznaczonymi prawem powszechnie obowiązującym, ale organ stanowiący gminy nie może narzucić mu jednego sposobu działania.

Tym samym zarówno § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały we fragmencie „powstałe podczas drobnych remontów wykonywanych przez właścicieli nieruchomości”, jak i § 1 ust. 1 pkt 4 lit. b uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

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