



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 marca 2016 r.

Poz. 1305

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.154.20.2016.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 marca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 5 pkt 11 we fragmencie „przez które rozumie się inne niż niebezpieczne frakcje odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne (ze względu na charakter, ilość i pochodzenie z gospodarstw domowych), powstających w wyniku remontów wykonywanych samodzielnie przez właścicieli nieruchomości, których przeprowadzenie nie wymaga zgłoszenia ani pozwolenia na budowę zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)” uchwały nr XXV/146/2016 Rady Miejskiej w Wołowie z dnia 11 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia sposobu i zakresu świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Uzasadnienie

Na sesji z dnia 11 lutego 2016 r., działając między innymi na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 6 r ust. 3 i 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2015 r., poz. 2156), Rada Miejska w Wołowie podjęła uchwałę XXV/146/2016 w sprawie ustalenia sposobu i zakresu świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 22 lutego 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że § 2 ust. 5 pkt 11 uchwały we fragmencie „przez które rozumie się inne niż niebezpieczne frakcje odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne (ze względu na charakter, ilość i pochodzenie z gospodarstw domowych), powstających w wyniku remontów wykonywanych samodzielnie przez właścicieli nieruchomości, których przeprowadzenie nie wymaga zgłoszenia ani pozwolenia na budowę zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)” narusza w sposób istotny art. 6r ust. 3 i 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.).

Podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 6r ust. 3 i 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym: „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 ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych

od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości odpadów zielonych, 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”.

Wskazany wyżej przepis wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sposób sformułowania art. 6r ust. 3 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień, a jednocześnie otwiera uchwałodawcy możliwość uregulowania innych spraw, jednak ściśle związanych z przedmiotową kompetencją. Taka otwarta norma kompetencyjna nie stanowi jednak dla rady gminy podstawy do formułowania ustanowionych norm w sposób dowolny. Granicą normy kompetencyjnej są zawsze przepisy powszechnie obowiązującego prawa oraz normy hierarchicznie wyższe niż akt prawa miejscowego.

W § 2 ust. 5 uchwały Rada Miejska w Wołowie wymieniała rodzaje odpadów komunalnych odbieranych w Gminnym Punkcie Selektywnego Odbierania Odpadów Komunalnych w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie § 2 ust. 5 pkt 11 uchwały w Gminnym Punkcie Selektywnego Odbierania Odpadów Komunalnych odbierane będą odpady budowlane i rozbiórkowe, przez które rozumie się inne niż niebezpieczne frakcje odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne (ze względu na charakter, ilość i pochodzenie z gospodarstw domowych), powstających w wyniku remontów wykonywanych samodzielnie przez właścicieli nieruchomości, których przeprowadzenie nie wymaga zgłoszenia ani pozwolenia na budowę zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm) - w ilości do 100 kg rocznie. Należy podkreślić, że zgodnie z uchwałą nr XXV/146/2016 właściciel nieruchomości może się pozbyć odpadów budowlanych i rozbiórkowych w zamian za uiszczoną przez opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi jedynie poprzez przekazanie ich do PSZOK-u. Tymczasem podejmując powyższą regulację rada ograniczyła właścicielom nieruchomości możliwość przekazywania do Gminnego Punktu Selektywnego Odbierania Odpadów Komunalnych tego rodzaju odpadów. Rada nie tylko ograniczyła ilość przyjmowanych odpadów budowlanych i rozbiórkowych, ale także wskazała, że część odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne nie będzie przez PSZOK przyjmowana ze względu na sposób ich powstania. Do uregulowania tego drugiego ograniczenia, zdaniem Organu Nadzoru, rada nie ma kompetencji. Brzmienie art. 6r ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie budzi wątpliwości. Gmina ma obowiązek odbierać wszystkie rodzaje odpadów komunalnych wymienionych w cytowanym wyżej przepisie. Organ stanowiący gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy może jedynie ograniczyć ilość odebranych odpadów.

Regulacja § 2 ust. 5 pkt 11 w kwestionowanym fragmencie narusza prawo w sposób istotny, ponieważ ukształtowała prawa i obowiązki adresatów (organu wykonawczego gminy, właścicieli nieruchomości) uchwały nr XXV/146/2016 Rady Miejskiej w Wołowie (aktu prawa miejscowego) w sposób odmienny niż zostało to przewidziane w przepisie rangi ustawowej.

Powtarzanie i modyfikowanie regulacji ustawowych, bądź ich uzupełnienie przez przepisy uchwały jest zaś wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacje przypisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LE X nr 591998).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak