



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.159.2024

Katowice, dnia 23 lutego 2024 r.

Rada Miejska w Czechowicach -Dziedzicach

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIV/882/24 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 23 stycznia 2024 r. rozpatrzenia petycji w przedmiocie „uciążliwości związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa „Sanit-Trans” przy ul. Komorowickiej w Czechowicach-Dziedzicach”, w całości, jako sprzecznej z art. 18 i art. 21 ustawy o samorządzie gminnym, art. 6 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), zwanej dalej „ustawą o petycjach”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 23 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr LXXIV/882/24 w sprawie rozpatrzenia petycji w przedmiocie „uciążliwości związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa „Sanit-Trans” przy ul. Komorowickiej w Czechowicach-Dziedzicach”, zwaną dalej „uchwałą”. Petycję Rada uznała za zasadną w całości.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada powołała art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach.

Pismem z dnia 26 stycznia 2024 r. organ nadzoru wystąpił do Burmistrza Czechowic-Dziedzic z prośbą o przekazanie treści petycji. W odpowiedzi na powyższe, 31 stycznia 2024 r. do organu nadzoru wpłynęła kopia petycji stanowiącej przedmiot niniejszej uchwały.

Jak wynika z treści wspomnianej petycji, wnoszące ją osoby wystąpiły o podjęcie przez Radę następujących czynności:

1. analizę prowadzenia działalności „Sanit-Trans” przy ul. Komorowickiej w oparciu o obowiązujące przepisy oraz zezwolenia w zakresie gospodarowania odpadami;
2. pozyskanie informacji z Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Katowicach o przeprowadzonych kontrolach;
3. pozyskanie informacji o przeprowadzonych przez Urząd Miejski kontrolach zgodnie z zapisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
4. analizę korespondencji prowadzonej pomiędzy mieszkańcami a Urzędem Miejskim w Czechowicach-Dziedzicach w temacie działalności przy ul. Komorowickiej firmy „Sanit-Trans”;
5. pozyskanie informacji odnośnie terminu i zakresu skomunikowania terenu przemysłowego przy ul. Komorowickiej od strony ul. Orzeszkowej oraz zamknięcia ruchu samochodowego dla terenów od strony ul. Junackiej.

Z brzmienia § 1 uchwały, a także stanowiącego do niej załącznik uzasadnienia wynika, że Rada w całości uwzględniła ww. petycję, a tym samym przychyliła się do wszystkich wyrażonych w niej próśb.

Przed podjęciem szczegółowej analizy przyjętej przez Radę uchwały oraz uzasadnienia wyjaśnić należy, że jak wynika z informacji zawartych w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) przedsiębiorca, którego działalność objęta jest niniejszą petycją, posiada ważne zezwolenie na przetwarzanie odpadów, zezwolenie na zbieranie odpadów oraz pozwolenie na wytwarzanie odpadów.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że aby dany organ, a w tym także organ stanowiący gminy, mógł legalnie podejmować określone działania, musi istnieć wyraźna podstawa prawna przyznająca mu do tego kompetencję. W ocenie organu nadzoru, na dzień podejmowania analizowanej uchwały żaden przepis nie dawał Radzie możliwości realizacji czynności wymienionych w pkt 1-4 powyżej. W tym miejscu zauważyć należy, że organem odpowiedzialnym za kontrolę nad przestrzeganiem obowiązków ciążących na właścicielach nieruchomości, a także przedsiębiorcach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości i prowadzących punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych określonych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 z późn. zm.) jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (por. art. 9u powołanej ustawy). Ponadto, kontrola przedsiębiorców prowadzących tego rodzaju działalność wchodzi w zakres zadań Inspekcji Ochrony Środowiska (por. m.in. art. 2 ust. 1 i ust. 1a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska [Dz. U. z 2023 r. poz. 824 z późn. zm.]). Uzupełniając powyższe, zauważyć również wypada, że uprawnienia weryfikacyjne co do zgodności działania przedsiębiorcy gospodarującego odpadami z prawem oraz wydanymi pozwoleniami lub zezwoleniami posiada organ wydający takowe decyzje (por. art. 47 w zw. z art. 41 ust. 2-4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach [Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.] i art. 194-196 w zw. z art. 378 i art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska [Dz. U. z 2024 r. poz. 54]). Mając powyższe na względzie wskazać należy, że Rada nie jest uprawniona do podejmowania analizy, czy działalność prowadzona przez „Sanit-Trans” przy ul. Komorowickiej jest realizowana w oparciu o obowiązujące przepisy oraz zezwolenia w zakresie gospodarowania odpadami.

Poza powyższym, w żadnych z obowiązujących przepisów nie zawarto uprawnienia dla Rady i jej komisji do pozyskiwania informacji określonych w pkt 2 i 3 powyżej oraz podejmowania analizy korespondencji prowadzonej pomiędzy mieszkańcami a Urzędem Miejskim w Czechowicach-Dziedzicach w temacie działalności przy ul. Komorowickiej firmy „Sanit-Trans”. Takiego prawa Rada nie można wywieść w szczególności z art. 61 Konstytucji RP, art. 2 i art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a myślnik 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), czy też art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W myśl art. 61 Konstytucji RP:

1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegalnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902):

1. *Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej "prawem do informacji publicznej".*
2. *Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.*

Natomiast wedle art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a myślnik 2 powołanej ustawy udostępnieniu podlega *informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających.*

Jak wyjaśnił WSA w Olsztynie: *Z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wynika więc, że dostęp do informacji publicznej przysługuje "obywatelowi". Z kolei art. 2 ust. 1 u.d.i.p. dostęp taki przyznaje "każdemu". [...] Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 30 stycznia 2014 r., wydanym w sprawie o sygn. I OSK 1982/13 (Baza Orzeczeń LEX nr 1463438), stwierdził, że: "Używając w art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej pojęcia "każdemu", ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Zwrot "każdy" należy rozumieć jako każdy człowiek lub podmiot prawa prywatnego. Termin "każdy" nie może być inaczej rozumiany, zważywszy na cel i sens ustawy o dostępie do informacji publicznej, przyjętej dla urzeczywistnienia idei transparentności władzy publicznej. Takie rozumienie pojęcia "każdemu" potwierdza stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zaprezentowane w wyroku z dnia 25 maja 2009 r., o sygn. akt SK 54/08." [...] Termin "każdy", użyty w art. 2 ust. 1 ustawy, nie może odnosić się do organów administracji publicznej, gdyż celem ustawy jest zapewnienie dostępu do informacji o stanie spraw publicznych, a nie umożliwienie organom administracji pozyskiwania informacji od innych podmiotów publicznych lub podmiotów realizujących zadania publiczne czy też dysponujących majątkiem publicznym. Zgodzić się bowiem należy, że "przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie są narzędziem prawnym, które ma służyć organom administracji publicznej do wzajemnego przekazywania informacji. Tutaj mają zastosowanie przepisy konstytucyjne oraz administracyjne przepisy ustrojowe. Natomiast ustawa o dostępie do informacji publicznej służy społecznej kontroli władzy publicznej przez społeczeństwo" (vide P. Szustakiewicz, Ius Novum z 2010 r., nr 2, s.197). Prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje zatem jedynie obywatelowi i podmiotowi prawa prywatnego. [...] Zatem przedmiotowe prawo przysługuje tylko tym, którzy pozostają poza strukturą organów władzy publicznej dysponujących informacją publiczną (wyrok WSA w Olsztynie z 7.09.2017 r., II SA/OI 530/17, LEX nr 2366634).*

Mając na względzie poczynione wyżej zastrzeżenia, zdaniem organu nadzoru, Rada (a w konsekwencji także jej komisje) nie ma więc uprawnienia do pozyskiwania informacji o przeprowadzonych przez Urząd Miejski kontrolach zgodnie z zapisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tym bardziej analizy korespondencji prowadzonej pomiędzy mieszkańcami a Urzędem Miejskim w Czechowicach-Dziedzicach w temacie działalności przy ul. Komorowickiej firmy „Sanit-Trans”. Dzieje się tak z uwagi na fakt, iż Rada nie posiada kompetencji w zakresie kontroli działalności podmiotów gospodarujących odpadami.

Końcowo organ nadzoru pragnie również zauważyć, że składający petycję wystąpili względem Rady o powołanie zespołu/komisji, w skład którego wejdą przedstawiciele Rady Miejskiej, Burmistrza, mieszkańców oraz firmy „Sanit-Trans”, a którego rolą będzie wypracowanie funkcjonowania działalności przedsiębiorstwa w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami i akceptowalny przez wszystkie strony.

Rada powyższą prośbę uznała za zasadną. W uzasadnieniu do powyższej uchwały wskazano bowiem, że *Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, mając na uwadze ważność problemu, uważa za zasadne powołanie komisji, której zadaniem będzie dokonanie analizy działań podjętych i możliwych do podjęcia przez Gminę celem zmniejszenia uciążliwości związanych z działalnością gospodarczą prowadzoną w rejonie ul. Komorowickiej. Komisja w ramach swoich zadań będzie mogła pozyskać stosowne informacje i dokumenty oraz poddać je analizie, w szczególności korespondencję i wyniki kontroli będące w posiadaniu tutejszego Urzędu. Wypracowane ustalenia komisji powinny pomóc*

w rozwiązaniu problemu uciążliwości związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa „Sanit-Trans” przy ul. Komorowickiej w Czechowicach-Dziedzicach.

Mając na względzie treść prośby wyrażonej w ww. petycji oraz przytoczoną część uzasadnienia uchwały należy dojść do wniosku, że Rada uwzględniając ww. petycję wyraziła zamiar powołania komisji w kształcie, o jaki wnoszą składające ją osoby. Zdaniem organu nadzoru podjęcie tego rodzaju czynności jest niedopuszczalne.

Zgodnie z art. 21 ustawy o samorządzie gminnym:

1. Rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy.
2. (uchylony).
3. Komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności.
4. W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć radni niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu.

Z powyższego jasno wynika, że członkami komisji Rady mogą być wyłącznie jej radni. Nie jest natomiast możliwe utworzenie przez Radę komisji składającej się ponadto z osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego danej gminy, mieszkańców, czy też przedstawicieli przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie tej jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli uprawnienie takie nie wynika wprost z przepisu ustawowego.

Uwzględniając poczynione wyżej rozważania wskazać należy, że Rada nie miała kompetencji do rozstrzygania w zakresie prośb osób wnoszących petycję wymienionych w pkt 1-4 powyżej, jak i powoływania komisji, której zadaniem będzie dokonanie analizy działań podjętych i możliwych do podjęcia przez Gminę celem zmniejszenia uciążliwości związanych z działalnością gospodarczą prowadzoną w rejonie ul. Komorowickiej.

Zgodnie z art. 6 ustawy o petycjach:

1. Adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję.
2. Jeżeli petycja dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne podmioty, adresat petycji rozpatruje ją w zakresie należącym do jego właściwości oraz przekazuje ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie, o którym mowa w ust. 1, do pozostałych właściwych podmiotów, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję.

Wobec powyższego, w zakresie, w którym Rada nie była władna do rozpatrywania petycji, winna przekazać ją według właściwości do odpowiednich organów. Rozstrzygnięcie przez Radę o kwestiach wykraczających poza przyznaną jej kompetencję doprowadziło zaś do złamania powołanej już wyżej zasady legalności, wedle której organy władzy publicznej mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (por. art. 7 Konstytucji RP).

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości

lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXIV/882/24 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 23 stycznia 2024 r. rozpatrzenia petycji w przedmiocie „uciążliwości związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa „Sanit-Trans” przy ul. Komorowickiej w Czechowicach-Dziedzicach” - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego