



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 6 marca 2025 r.

Poz. 1067

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-1.4131.57.2025.AK WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 4 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/70/25 Rady Gminy Rewal z dnia 30 stycznia 2025 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

W dniu 30 stycznia 2025 r. Rada Gminy Rewal podjęła uchwałę Nr X/70/25 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. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie ww. uchwała wpłynęła w dniu 3 lutego 2025 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały w ww. przedmiocie stanowią przepisy art. 6r ust. 3 i 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁾ (dalej: ustawa), które stanowią odpowiednio, że 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. 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 (ust. 3 a).

W tym miejscu podkreślić należy, że zarówno uchwała normująca sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów jak i regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 oraz art. 6 r ust. 3 ww. ustawy są aktami prawa miejscowego, zaliczanymi przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które

¹⁾ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399, poz. 1717).

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanej już w aktach wyższego rzędu, nie mogą być sprzeczne z przepisami w nich zawartymi, a nadto, muszą odpowiadać granicom przyznanego upoważnienia.

Analiza uchwały Nr X/70/25 oraz Załącznika Nr 1 do ww. uchwały prowadzi do wniosku, że ww. akt nie spełnia ww. wymogów.

I tak, zgodnie z § 2 ust. 7 pkt 10 uchwały *Ustala się, że w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości wskazanych w § 2 ust. 1 i 3 w PSZOK-u nieodpłatnie odbierane będą następujące frakcje odpadów komunalnych: odpady budowlane i rozbiórkowe z podziałem na: a) odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów (kod odpadu 17 01 01) nieodpłatnie w ilości 2 ton/rok, b) metale (kod odpadu 17 04 05 - żelazo i stal) nieodpłatnie w każdej ilości. Jednocześnie § 2 ust. 8 pkt 3 uchwały stanowi, że od właścicieli nieruchomości wskazanych w § 2 ust. 1 i 3 w PSZOK-u odpłatnie odbierane będą następujące frakcje odpadów komunalnych odpady budowlane i rozbiórkowe z podziałem na: a) drewno (kod odpadu 17 02 01) odpłatnie w każdej ilości, b) szkło (kod odpadu 17 02 02) odpłatnie w każdej ilości, c) tworzywa sztuczne (kod odpadu 17 02 03) odpłatnie w każdej ilości; d) materiały budowlane zawierające gips inne niż wymienione w 17 08 01 (kod odpadu 17 08 02) odpłatnie w każdej ilości, e) odpady mineralne, w tym beton, cegłę, płytki i materiały ceramiczne oraz kamienie - (kod odpadu 17 01 01 - odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów odpłatnie w ilości powyżej 2 ton/rok; kod odpadu 17 01 02 - gruz ceglany odpłatnie w każdej ilości, kod odpadu 17 01 07 - zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglano, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06 odpłatnie w każdej ilości; kod odpadu 17 06 04 - materiały izolacyjne inne niż wymienione w 17 06 01 i 17 06 03) odpłatnie w każdej ilości, f) usunięte tynki, tapety, okleiny (kod odpadu 17 01 80) odpłatnie w każdej ilości, g) gleba i ziemia, w tym kamienie (kod odpadu 17 05 04) odpłatnie w każdej ilości, h) odpadowa papa (kod odpadu 17 03 80) odpłatnie w każdej ilości.*

Z treści cyt. unormowań uchwały Nr X/70/25 wynika zatem, że w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Rewalu odbiera odpady budowlane i rozbiórkowe w postaci odpadów betonu i gruzu betonowego w ilości do 2 ton/rok oraz metale w każdej ilości. Pozostałe odpady budowlane i rozbiórkowe w postaci drewna, szkła i pozostałe rodzaje odpadów wymienione enumeratywnie w § 2 ust. 8 pkt 3 ppkt a-h uchwały są odbierane w PSZOK-u, co prawda w każdej ilości, jednak odpłatnie. Tak sprecyzowane przepisy uchwały pozostają w sprzeczności z przepisami ustawy. Trzeba bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych wymienionych w pkt 5, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały 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 oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Dalsze przepisy ustawy obligują gminy do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6 c ust. 1), co z kolei wiąże się z obowiązkiem właścicieli tego rodzaju nieruchomości ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6 h pkt 1). W zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi – gmina w myśl art. 6r ust. 2 d ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach – zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, przyjmowanie odpadów, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 6, przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób.

Z treści wszystkich przywołanych regulacji wynika zatem, że właściciel nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, wnoszący na rzecz gminy opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, może w zamian oczekiwać, że gmina zapewni mu możliwość pozbycia się wszystkich wytworzonych

w gospodarstwie domowym rodzajów odpadów. Jedyne możliwe w tym zakresie ograniczenie może polegać wyłącznie na określeniu limitu co do **ilości** ściśle wskazanych w art. 6r ust. 3 a i 3 aa rodzajów odpadów. Prawodawca, co trzeba wyraźnie podkreślić, nie przyznał organowi stanowiącemu gminy uprawnienia do wprowadzania innych ograniczeń czy warunków dotyczących odpadów komunalnych.

W związku z tym, zastrzeżenie poczynione w § 2 ust. 7 pkt 10 i oraz ust. 8 pkt 3 uchwały, z których wynika, że w zamian za uiszczoną opłatę właściciele nieruchomości mogą się pozbywać jedynie określonego rodzaju odpadów budowlanych i rozbiórkowych, nie znajduje oparcia w przepisach prawa, przeciwnie stanowi ich naruszenie. Uiszczając opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi właściciel nieruchomości ma bowiem pełne prawo oczekiwać, że w zamian może się pozbyć określonej ilości odpadów budowlanych i rozbiórkowych, bez względu na ich rodzaj.

Co prawda art. 6r ust. 3 a ustawy umożliwia wprowadzenie ograniczenia ilości odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych odbieranych lub przyjmowanych przez PSZOK w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jednakże powyższe nie oznacza, że organ stanowiący może wprowadzić ograniczenie rodzajowe³⁾ w ramach frakcji odpadów rozbiórkowych i komunalnych, które przyjmuje / odbiera w zamian za opłatę pozostałe zaś przyjmując / odbierając wyłącznie odpłatnie. Jak argumentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie⁴⁾ Na podstawie art. 6r. ust. 4 u.c.p.g. rada gminy może wydać uchwałę, której przedmiotem są dodatkowe usługi, tj. usługi wykraczające ponad standardowe (podstawowe), określone w uchwale wydanej na podstawie art. 6r. ust. 3 u.c.p.g. W tym zakresie należy jednak zaznaczyć, że rada gminy podejmując uchwałę na podstawie art. 6r. ust. 4 u.c.p.g., stanowiącą akt prawa miejscowego, obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej tym przepisem, a tym samym regulacje zawarte w uchwale nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem. Podobnie stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 20 maja 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 401/21, *Rada nie jest upoważniona do ich ograniczania rodzajowego czy też do wydzielania z tej frakcji pewnej podkategorii odpadów. Odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne są frakcją ujętą ustawowo, w obrębie której nie można dokonywać dalszego podziału. Tym samym Rada bez upoważnienia dokonała wprowadzenia ograniczenia rodzajowego dla wskazanej frakcji odpadów komunalnych.*

W ocenie organu nadzoru formułując przepisy § 2 ust. 7 pkt 10 i § 2 ust. 8 pkt 3 uchwały Rada Gminy Rewal przekroczyła upoważnienie zawarte w art. 6r ust. 4 ustawy, gdyż wytwórca odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstwa domowego na terenie gminy w postaci np. tynku, tapet czy okleiny nie ma możliwości przekazania chociażby części wskazanych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi lecz może to uczynić jedynie za dodatkową odpłatnością.

Wylimitowanie z obrotu prawnego wskazanych regulacji spowoduje jednak, że uchwała nie będzie w całości wyczerpywała zakresu upoważnienia ustawowego, wynikającego z ww. przepisów ustawy.

Należy podkreślić, że zarówno ilość odpadów odbieranych od właściciela, jak i częstotliwość odbierania oraz sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych muszą być objęte regulacją uchwały jednocześnie i obligatoryjnie.⁵⁾ Brak uregulowania przez radę gminy którejkolwiek kwestii wskazanych w przepisie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. jest istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.⁶⁾

Na marginesie należy zaznaczyć, że w świetle art. 6r ust. 3 i 3 a ustawy organ stanowiący może wprowadzić jedynie ograniczenie odbierania / przyjmowania ilości zużytych opon, nie może jednak ograniczać rodzaju zużytych odbieranych / przyjmowanych w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na co wskazują przepisy § 4 ust. 5 pkt 13 uchwały Nr X/70/25 i § 2 ust. 15 pkt 13 Załącznika nr 1 do ww. aktu.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/70/25 Rady Gminy Rewal z dnia 30 stycznia 2025 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 jest konieczne i w pełni uzasadnione.

³⁾ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.05.2021 r., sygn. akt: IV SA/Wa 401/21, LEX nr 3313361.

⁴⁾ Zob. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6.02.2020 r., sygn. akt: II SA/Kr 1486/19, LEX nr 2796192.

⁵⁾ Zob. Wyrok WSA w Opolu z dnia 30.07.2013 r., sygn. akt: II SA/Op 202/13, LEX nr 1348220.

⁶⁾ Zob. Wyrok WSA w Opolu z dnia 26.09.2013 r., sygn. akt: II SA/Op 242/13, LEX nr 1393221.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski