



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 maja 2023 r.

Poz. 4378

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.592.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 maja 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/350/2023 Rady Gminy Mszana z dnia 13 kwietnia 2023 r. w sprawie 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 – w części § 14, jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2519) – dalej jako: „ustawa” w związku z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 699).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Mszana podjęła uchwałę Nr LI/350/2023 w sprawie 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.

Przepisem § 14 uchwały Rada Gminy postanowiła:

1. *Określa się częstotliwość odbierania nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.*

2. *Właściciele nieruchomości są zobowiązani do pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości w sposób systematyczny, dostosowany do bieżących potrzeb gospodarstwa domowego uzależnionych od ilości osób zamieszkujących daną nieruchomość, ilości zużytej wody i pojemności zbiornika bezodpływowego, nie dopuszczając do przepelnienia się urządzeń służących do gromadzenia nieczystości ciekłych i wypływu tych nieczystości do gruntu i wód gruntowych.*

3. *Częstotliwość odbierania nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości:*

1) *właściciele nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe zobowiązani są do pozbywania się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych co najmniej raz na kwartał z zastrzeżeniem ust. 2,*

2) *właściciele nieruchomości posiadających przydomową oczyszczalnię ścieków są zobowiązani do pozbywania się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, zgodnie ze specyfikacją techniczną urządzenia, jednak nie rzadziej niż raz na dwa lata z zastrzeżeniem ust. 2.*

4. *Miejsca lokalizacji zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe powinny być lokalizowane przy uwzględnieniu przepisów § 34-38 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. 2022 poz. 1225).*

5) *Zbiorniki na nieczystości ciekłe komunalne i zbiorniki na odpady pochodzenia zwierzęcego nie mogą spełniać obu tych funkcji jednocześnie.*

6) *Właściciel nieruchomości jest zobowiązany zapewnić pracownikom jednostki wywozowej dostęp do urządzeń służących do gromadzenia nieczystości ciekłych w czasie ustalonym do ich odbioru w sposób umożliwiający opróżnienie zbiornika.*

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3-3d ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała we wskazanej części jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 6r ust. 3 ustawy, w myśl którego rada gminy określa 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. Wytyczne co do treści tej uchwały zawierają również przepisy art. 6r ust. 3a, 3aa, 3b i 3d ustawy. Przy czym normy art. 6r ust. 3a, 3aa i 3b ustawy mają charakter fakultatywny albowiem dopuszczają możliwość różnicowania częstotliwości odbioru niektórych frakcji odpadów oraz ograniczenie ilości ich odbioru w ramach pobieranej opłaty, natomiast norma art. 6r ust. 3d ustawy ma obligatoryjny charakter, wymaga ona określenia w uchwale także trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Zgodnie z przepisem art. 6r ust. 3 ustawy uchwała rady gminy podjęta na jego podstawie ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co powoduje konieczność formułowania zawartych w niej postanowień, precyzyjnie realizujących delegację ustawową, bez przekraczania jej granic. Rozpatrując kwestię poprawnej realizacji delegacji przepisu art. 6r ust. 3-3b i 3d ustawy należy zauważyć, że – mimo fakultatywności ust. 3a i 3b – stanowi on normę formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. To oznacza, że w uchwale rady gminy oczywiście muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się przynajmniej do zagadnień ujętych art. 6r ust. 3 i 3d ustawy, z drugiej zaś strony postanowienia te nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej.

W świetle powyższych rozważań w opinii organu nadzoru w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy nie mieści się wprowadzona przepisem § 14 uchwały norma prawna. W ocenie organu nadzoru Rada stanowiąca w ramach przepisu art. 6r ust. 3 ustawy nie jest władna stanowić w zakresie „nieczystości ciekłych”.

Treść art. 6r ust. 3 ustawy bowiem daje Radzie kompetencję 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, w szczególności częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Przepis art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach przez odpady komunalne – rozumie natomiast:

odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane:

a) z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz

b) ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych

- przy czym odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości.

Tym samym ww. przepis ustawy o odpadach wyłącza z zakresu znaczeniowego terminu „odpady komunalne” – pojęcie „nieczystości ciekłych”. Rozdzielenia pojęciowego obu terminów dokonał również ustawodawca w ustawie. Przepisem art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy wprowadził obowiązek określenia w Regulaminie określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odrębnie dla: odpadów komunalnych i odrębnie dla nieczystości ciekłych. Powyższe wskazuje, że ustawodawca nie utożsamia zatem obu pojęć.

W konsekwencji na podstawie przepisu art. 6r ust. 3 ustawy rada może określić jedynie unormowania, które będą dotyczyły postępowania z odpadami komunalnymi, z wyłączeniem jednak nieczystości ciekłych.

Tym samym określenie w uchwale:

- częstotliwości odbierania nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego,
 - częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych przez właścicieli nieruchomości,
 - wymogów dotyczących lokalizacji zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe i ich funkcjonalności,
 - wymogów co do postępowania właścicieli nieruchomości wobec pracowników jednostki wywozowej,
- nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej przepisem art. 6r ust. 3-3d ustawy.

Co więcej należy wskazać, że kwestie określone § 14 ust. 2, 3 i 6 uchwały podlegają regulacjom „regulaminowym”, na mocy art. 4 ust. 2 ustawy. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie: częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tym samym uregulowanie ww. wymogów w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące wyeliminowaniem ww. regulacji uchwały z obrotu prawnego.

Wyczerpujące wyliczenie przez ustawodawcę kwestii, które winny zostać uregulowane w uchwale organu stanowiącego, jest także równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych tej uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 8 listopada 2012 roku, sygn. akt: II OSK 2012/12, 7 kwietnia 2010 roku, sygn. akt: II OSK 170/10 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Poznaniu z dnia 23 października 2013 roku, sygn. akt: IV SA/Po 748/13, z dnia 3 października 2013 roku, sygn. akt: IV SA/Po 507/13, Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 roku, sygn. akt: II SA/Sz 238/13, Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 roku, sygn. akt: II SA/Gl 465/14, Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010 roku, sygn. akt II SA/Bd 1299/10, Łodzi z dnia 7 maja 2010 roku, sygn. akt: II SA/Łd 239/10 (wszystkie orzeczenia są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem orzeczenia.nsa.gov.pl). Warto w tym miejscu przywołać wyrok z dnia 9 września 2014 roku, sygn. akt: II OSK 654/14, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że gmina nie może wykroczać poza swoje kompetencje nawet, jeśli cel wprowadzanych wymogów dla mieszkańców jest słuszny (publ. G. Prawna 2014/175/7).

Skoro zatem w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3-3d ustawy mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez omawiany przepis, to wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności regulacji aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LI/350/2023 Rady Gminy Mszana z dnia 13 kwietnia 2023 r. w sprawie 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 – w części § 14, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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 up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz