



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 06 marca 2023 r.

Poz. 2102

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.132.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 marca 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/2/2023 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 24 stycznia 2023 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 właścicieli nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, w całości, jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 w związku z ust. 3a i art. 4 ust. 2a pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2519 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 stycznia 2023 r. Rada Gminy Krzyżanowice przyjęła uchwałę Nr LI/2/2023 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 właścicieli nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in.: art. 6r ust. 3, 3a, 3b, 3c i 3d ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 stycznia 2023 r.

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

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy – *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 sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.* W art. 6r ust. 3 ustawy mowa jest o obywatelowej uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, w której rada gminy określa szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przepis wskazuje dwa

elementy, które muszą się znaleźć w uchwale: 1) częstotliwość odbierania odpadów od właściciela nieruchomości, 2) sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Dalej należy wskazać, że z art. 6r ust. 3a ustawy wynika, iż: *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.*

Z kolei art. 6r ust. 3aa i ust. 3b ustawy stanowi, że:

3aa. Ograniczenie może dotyczyć także ilości innych niż wymienione w ust. 3a bioodpadów stanowiących odpady komunalne odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a na których prowadzona jest działalność w zakresie gastronomii, w tym restauracje, stołówki i zakłady zbiorowego żywienia, hurtownie, jednostki handlu detalicznego, a także podobnych odpadów z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. W uchwale, o której mowa w ust. 3, gmina określi rodzaje działalności prowadzonej na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy, których dotyczy to ograniczenie.

3b. Dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych, z wyłączeniem gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich, w przypadku których częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza.

Natomiast w art. 6r ust. 3d ustawy wskazano, że: *Uchwała, o której mowa w ust. 3, określa 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.*

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy:

2. Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności:

5) zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady;

6) 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.

Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Postanowienia dotyczące selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie określonych odpadów komunalnych (w tym bioodpadów), częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych muszą być obligatoryjnie uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Podobnie w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy w szczególności muszą być uregulowane: częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Zarówno regulamin, jak i uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy powinny zawierać spójne regulacje (tak: Agata Kosieradzka-Federczyk, Uchwała 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, LEX 2014). Tym samym uchwała w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (na podstawie przepisu art. 6r ust. 3 ustawy) nie może być podejmowana w oderwaniu od uregulowań regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który to warunkuje legalność ww. uchwały.

Organ nadzoru podkreśla, iż w stosunku do uchwały Nr LI/1/2023 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzyżanowice” wydał rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NPII.4131.1.124.2023 w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości. Przyczyną zakwestionowania ww. Regulaminu było m.in. nieokreślenie częstotliwości pozbywania się następujących odpadów komunalnych, tj. przeterminowanych leków i chemikalii (§ 2 ust. 3 pkt 8 Regulaminu); odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek (§ 2 ust. 3 pkt 9 Regulaminu); zużytych baterii i akumulatorów (§ 2 ust. 3 pkt 10 Regulaminu); zużytych opon (§ 2 ust. 3 pkt 13 Regulaminu); odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych (§ 2 ust. 3 pkt 14 Regulaminu); odpadów tekstylii i odzieży (§ 2 ust. 3 pkt 15 Regulaminu) oraz odpadów niebezpiecznych (§ 2 ust. 3 pkt 16 Regulaminu). W związku z tym, z obrotu prawnego została wyeliminowana ww. uchwała – w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku, z którą powiązana jest badana uchwała. W tej sytuacji pozostawienie w obrocie prawnym uchwały Nr LI/2/2023 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 24 stycznia 2023 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 właścicieli nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych - powodowałoby brak spójności przedmiotowej uchwały z obowiązującym na terenie Gminy Krzyżanowice regulaminem (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/GI 1299/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Dlatego też wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały – której byt prawny uzależniony jest od legalności regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzyżanowice – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Paragraf 4 ust. 2 pkt 6 w zakresie sformułowania: „za wyjątkiem odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, stanowiących odpady komunalne, w ilości do 200 kg na nieruchomość na rok” wraz z poprzedzającym go przecinkiem uchwały stanowi istotne naruszenie art. 6r ust. 3 w związku z ust. 3a i art. 4 ust. 2a pkt 2 ustawy. Rada Gminy w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

§ 4. 2. Ustala się, że od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Krzyżanowice, w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odbierana będzie każda

wytworzona ilość selektywnie zebranych odpadów, z zastrzeżeniem pkt 6), 13) i 14), w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK):

6) bioodpadów, za wyjątkiem odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, stanowiących odpady komunalne, w ilości do 200 kg na nieruchomości na rok.

W tym miejscu należy ponownie wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 2a pkt 2 ustawy: *Rada gminy może w regulaminie: postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne.* Z kolei z art. 6r ust. 3a ustawy wynika, że: *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.*

Mając na uwadze ww. przepisy ustawy, w ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 w związku z ust. 3a ustawy jest upoważniony do postanowienia o ograniczeniu ilości odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, stanowiących odpady komunalne – odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Powyższe ograniczenie odbierania odpadów jest dopuszczalne jedynie w przypadku, gdy Rada Gminy w Regulaminie podjętym na podstawie art. 4 ust. 2 w związku z ust. 2a pkt 2 ustawy postanowiła o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne.

Przyjęcie odmiennej interpretacji omawianych wyżej przepisów ustawy doprowadziłoby do sytuacji, w której Rada Gminy w regulaminie podjętym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy nie postanawia o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne, a następnie w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy *de facto* nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek zbierania ww. odpadów odrębnie od bioodpadów stanowiących odpady komunalne w przypadku, gdy właściciele nieruchomości będą chcieli pozbyć się tych odpadów w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK).

Przekładając powyższe rozważania na niniejszy stan faktyczny sprawy, należy wskazać, że Rada Gminy Krzyżanowice w uchwale Nr LI/1/2023 z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzyżanowice” nie nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązku zbierania odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne, co oznacza, że w przedmiotowej uchwale (tj. uchwale Nr LI/2/2023 – podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy) Rada nie była upoważniona do wprowadzenia ograniczeń dot. ilości odbieranych przez Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych ww. odpadów, gdyż właściciele nieruchomości nie są zobowiązani do zbierania omawianych odpadów odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne. Jak już wyjaśniono, uchwała w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów nie może być podejmowana w oderwaniu od uregulowań regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, gdyż powodowałoby to brak spójności przedmiotowej uchwały z obowiązującym regulaminem na terenie Gminy Krzyżanowice.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Krzyżanowice w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 6r ust. 3 w związku z ust. 3a i art. 4 ust. 2a pkt 2 ustawy.

Jak już wyżej wskazano, omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LI/2/2023 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 24 stycznia 2023 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 właścicieli nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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