



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 marca 2023 r.

Poz. 2380

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.264.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 marca 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr BR.0007.XLVI.282.2023 Rady Gminy Jejkowice z dnia 6 lutego 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 całości, 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 lutego 2023 r. Rada Gminy Jejkowice podjęła uchwałę Nr BR.0007.XLVI.282.2023 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, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in.: art. 6r ust. 3- 3d ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 lutego 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 obligatoryjnej 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.

Organ nadzoru podkreśla, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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 przekroczone 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 m.in.: 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, 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 BR.0007.XLVI.281.2023 Rady Gminy Jejkowice z dnia 6 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jejkowice zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości. Z dniem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego zostanie wyeliminowana w całości ww. uchwała – w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku, z którą powiązana jest badana uchwała. W tej sytuacji pozostawienie w obrocie prawnym uchwały Nr BR.0007.XLVI.282.2023 Rady Gminy Jejkowice – powodowałoby brak spójności przedmiotowej uchwały z obowiązującym na terenie Gminy Jejkowice regulaminem (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 1299/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Dlatego też stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – której byt prawny uzależniony jest od legalności regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jejkowice – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

Przepisy uchwały podejmowanej w oparciu o art. 6r ust. 3 ustawy, powinny uwzględniać w swych uormowaniach wszystkie ustawowe frakcje odpadów, to jest te wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy (czyli papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady) oraz w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy (czyli: odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, 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, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży) – albowiem do nich wszystkich sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Rada w tworzeniu regulacji dotyczących frakcji odpadów musi być konsekwentna i posługiwać się jednolitą nomenklaturą. Niedopuszczalnym jest zatem nazywanie jednej frakcji odpadów w różnorodny sposób w Regulaminie i w uchwale podejmowanej w oparciu o przepis art. 6r ust. 3 ustawy.

Rada Gminy w załączniku do uchwały dokonała własnej kategoryzacji odpadów komunalnych, nie przewidzianej w obowiązujących aktach prawnych. Do takiego działania Rada natomiast nie była uprawniona. Należy stwierdzić, że podstawowe frakcje zostały określone już przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy, które przy ustanawianiu regulacji aktów prawa miejscowego powinny zostać niezmienione.

Ustawodawca w przepisach ustawy posługuje się:

- frakcją: odpady opakowaniowe wielomateriałowe, nie zaś frakcją: opakowania wielomateriałowe,
- frakcją: odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych, nie zaś frakcją: odpady budowlane z gospodarstw domowych,
- frakcją przeterminowane leki i chemikalia, nie zaś frakcją chemikalia.

Ponadto zdaniem organu nadzoru Rada nie posiada kompetencji do doprecyzowania co wchodzi w skład poszczególnych, ustawowych frakcji odpadów komunalnych (m.in. farby, oleje, lakiery). Posłużenie się w kwestionowanej uchwale odmiennymi i zawężającymi pojęciami ustawowych frakcji odpadów, powoduje, że uchwała ta nie reguluje wszystkich ustawowych frakcji odpadów komunalnych, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru przepis § 6 uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej określonej przepisem art. 6r ust. 3-3d ustawy. 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. Tym samym na podstawie tego przepisu rada może określić jedynie obowiązki spoczywające na gminie w ściśle określonym przedmiocie, a nie obowiązki spoczywające na właścicielu nieruchomości pozbywającym się odpadów komunalnych.

Tym samym redakcja przepisu § 6 uchwały zgodnie, z którym:

1. Przeteterminowane leki można umieszczać w specjalnych pojemnikach zlokalizowanych w punktach na terenie gminy. Informację o lokalizacji punktów podaje się na stronie internetowej w www.jejkowice.pl.

2. Zużyte baterie można umieszczać w specjalnie oznakowanych pojemnikach ustawionych w wyznaczonych obiektach na terenie gminy. Lokalizację obiektów podaje się na stronie internetowej www.jejkowice.pl.

- nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej przepisem art. 6r ust. 3-3d ustawy. Co więcej należy wskazać, że ww. kwestie podlegają regulacjom „regulaminowym”, na mocy art. 4 ust. 2 ustawy.

Przepis § 6 ust. 5 oraz § 7 ust. 1 uchwały, którym Rada wskazała odpowiednio, że

§ 6 ust. 5. Odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych stanowiące odpady komunalne właściciele nieruchomości mogą samodzielnie dostarczyć do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów.

§ 7 ust. 1. Właściciele nieruchomości we własnym zakresie dostarczają frakcję odpadów komunalnych zbieranych w sposób selektywny do wyznaczonych punktów oraz PSZOK w przypadku, gdy pozbycie się tych odpadów jest konieczne poza terminem odbioru odpadów określonym w harmonogramie

również stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 6r ust. 3 ustawy.

Organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do określenia obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących dostarczania odpadów do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Powyższego obowiązku właścicieli nieruchomości nie można zaliczyć do 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 do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

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 przesadzają 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.

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 BR.0007.XLVI.282.2023 Rady Gminy Jejkowice z dnia 6 lutego 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, 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, 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