



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 czerwca 2025 r.

Poz. 3725

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.340.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 maja 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/83/2025 Rady Gminy Wyry z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi, w całości, jako sprzecznej z art. 6r ust. 4 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6, z art. 6r ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 ze zm.), dalej, jako „ustawa” oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Wyry przyjęła uchwałę Nr XII/83/2025 w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w całości jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 6r ust. 4 ustawy – *Rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi.*

Wymaga wskazania, iż uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy ma charakter fakultatywny, a jej treść nie zobowiązuje właściciela nieruchomości do korzystania z dodatkowych usług oferowanych przez gminę. Usługi te nie są świadczone przez gminę w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi wnoszoną przez właścicieli nieruchomości. Ustawodawca nie sprecyzował rodzaju dodatkowych usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Pod pojęciem tym należy jednak rozumieć usługi w wymienionym wyżej zakresie, do których świadczenia gmina nie jest zobowiązana z mocy ustawy. Usługi dodatkowe to usługi wykraczające poza standard – świadczony w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Skoro w art. 6r ust. 4 ustawy stanowi się o rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów

komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów to nie mogły być to usługi tożsame rodzajowo z już określonymi w ust. 3 usługami w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Dopiero wyraźne wyłączenie odbioru, w ramach opłaty, pewnej kategorii odpadów komunalnych, może uzasadniać odbiór wyłączonych odpadów jako dodatkową usługę świadczoną przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Wobec powyższego, należy podkreślić, że rodzaj usług dodatkowych jest zależny od treści obligatoryjnej uchwały rady gminy podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Może to być np. odbiór odpadów, których ilość gmina może ograniczyć w ramach usługi świadczonej w zamian za opłatę (np. zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych) ponad ustalony limit. Zgodnie bowiem z art. 6r ust 3a ustawy: *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.*

Organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że regulacje przedmiotowej uchwały odnoszą się do następujących rodzajów odpadów (frakcji):

a) odbieranych bezpośrednio z nieruchomości:

- bioodpadów w postaci odpadów zielonych (§ 2 ust. 1 pkt 1 i 4 uchwały),
- odpadów budowlanych i rozbiórkowych (§ 2 ust. 1 pkt 3 uchwały),

b) przyjmowanych przez PSZOK (dostarczonych samodzielnie przez właściciela nieruchomości):

- odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych (§ 2 ust. 2 pkt 1 uchwały)
- zużytych opon samochodowych oraz zużytych opon jednośladów (§ 2 ust. 2 pkt 2 uchwały),
- mebli i innych odpadów wielkogabarytowych (§ 2 ust. 2 pkt 3 uchwały).

Powyższe określenie w niniejszej uchwale rodzajów odpadów (frakcji) należy uznać za nieprawidłowe.

Należy podkreślić iż, przepis art. 6r ust. 3a ustawy pozwala na ograniczenie odbioru lub przyjmowania przez PSZOK ilości jedynie ściśle określonych frakcji odpadów, wobec czego odbieranie tychże ściśle określonych frakcji odpadów ponad limit określony w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, może być traktowane jako usługa dodatkowa ujęta w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy. 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.*

Wobec powyższego, przedmiotowa uchwała, zgodnie z nomenklaturą zawartą w ustawie powinna dotyczyć następujących frakcji odpadów:

- odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, stanowiących odpady komunalne,
- odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,
- zużytych opon,
- odpadów wielkogabarytowych.

Rada Gminy w przedmiotowej uchwale zamiennie posługuje się pojęciami „odpady budowlane i rozbiórkowe”, „odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych”. Tymczasem należy wyraźnie zaznaczyć że pojęcie „odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych” nie jest tożsame z pojęciem „odpadów remontowo-budowlanych”. Wobec powyższego, organ stanowiący gminy nie może zamiennie posługiwać się tymi pojęciami.

W tym miejscu należy również wyjaśnić, że na podstawie art. 1a ustawy – *W sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, z późn. zm.)*. Natomiast art. 1b ust. 2 ustawy stanowi, że *Do postępowania z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi z gospodarstw domowych stosuje się przepisy dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi*.

Z kolei z treści przepisu art. 3 ust. 1 pkt 6a i pkt 7 ww. ustawy o odpadach wynika, że:

1. *Ileokroć w ustawie jest mowa o:*

6a) *odpadach budowlanych i rozbiórkowych – rozumie się przez to odpady powstałe podczas robót budowlanych;*

7) *odpadach komunalnych – rozumie się przez to 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.*

Po pierwsze, analiza powyższych przepisów ustawy o odpadach wskazuje, że ustawodawca wyłączył z definicji odpadów komunalnych odpady budowlane i rozbiórkowe (art. 3 ust. 1 pkt 7) i wprowadził do tej ustawy również ich odrębną definicję (art. 3 ust. 1 pkt 6a). Jednakże, w ustawie stanowiącej podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały, ustawodawca odmiennie niż w ustawie o odpadach, postanowił wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych.

Po drugie, przepis art. 1b ust. 2 ustawy również potwierdza, że odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych nie stanowią odpadów komunalnych, ale należy stosować do postępowania z nimi przepisy dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi.

Z brzmienia art. 6r ust. 3a ustawy wynika zatem, że organ stanowiący gminy jest uprawniony do wprowadzenia w treści uchwały jedynie ograniczeń ilościowych kategorii odpadów wymienionych w tym przepisie – bez dodatkowego ograniczenia. Tymczasem w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, jak również i w przedmiotowej uchwale Rada Gminy Wiry ograniczyła możliwość odbioru od właścicieli nieruchomości zużytych opon poprzez wskazanie cech tych odpadów tj. ustalając odbiór zużytych opon samochodowych oraz zużytych opon jednośladów w ilości przekraczającej ustalony limit (za wyjątkiem zużytych opon: pochodzących z działalności rolniczej oraz pochodzących z pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej większej niż 3,5 Mg). W konsekwencji tylko niektóre rodzaje zużytych opon są przyjmowane przez PSZOK. Zdaniem organu nadzoru, tak wydzielona frakcja nie znajduje swego odzwierciedlenia w ustawie, wobec czego powyższa regulacja stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, pominięcie, lub równoznaczne w skutkach prawnych niezgodne z prawem oznaczenie, w postanowieniach uchwały którejkolwiek z frakcji odpadów bądź uwzględnienie w nich niekompletnej frakcji odpadów, należy uznać za nieprawidłową realizację delegacji ustawowej wynikającej z art. 6r ust. 4 ustawy. Przedmiotowa uchwała nie realizuje w pełni zakresu delegacji ustawowej. Rada Gminy nie określiła bowiem w sposób prawidłowy świadczenia dodatkowych usług przez gminę. Powyższe przesądza

zatem o konieczności zakwestionowania uchwały w całości, jako pozbawionej obligatoryjnego elementu delegacji ustawowej.

Dodatkowo wskazać należy, iż regulacje zawarte w przedmiotowej uchwale powinny być spójne z regulacjami zawartymi w regulaminie utrzymania czystości obowiązyującym na terenie gminy oraz w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, także w zakresie nazewnictwa frakcji odpadów.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, należy uznać za sprzeczny z prawem § 3 uchwały dotyczący terminów płatności za usługi, jak również załącznik do uchwały, stanowiący formularz zamówienia usługi dodatkowej.

W ocenie organu nadzoru, Rada nie była upoważniona do ustalenia powyższych regulacji. Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 6r ust. 4 ustawy nie obejmuje bowiem delegacji do uregulowania przedmiotowej kwestii. Na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy, w uchwale muszą obowiązkowo znaleźć się trzy elementy: 1) rodzaj dodatkowych usług, 2) sposób ich świadczenia oraz 3) cena za nie. Przepis ten nie daje podstaw do ustalania terminów płatności za usługi, jak również ustalenia wzoru formularza zamówienia usług dodatkowych.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Wyrzy, przedmiotową uchwałą istotnie naruszyła prawo tj. przepis art. 6r ust. 4 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6, z art. 6r ust. 3a oraz 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 Olsztynie 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 XII/83/2025 Rady Gminy Wyrzy z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi - 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 up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy