



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 stycznia 2025 r.

Poz. 627

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.9.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 stycznia 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 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr X-77-2024 Rady Gminy Nędza z dnia 16 grudnia 2024 r. zmieniająca uchwałę 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 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 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”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 16 grudnia 2024 r. Rada Gminy Nędza przyjęła uchwałę Nr X-77-2024 zmieniająca uchwałę 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”. Przedmiotową uchwałą dokonano wyłącznie zmiany § 5 ust. 2 pkt 14 uchwały Nr XXXII-213-2020 Rady Gminy Nędza z dnia 5 października 2020 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 podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3 i ust. 3a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2024 r.

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

właściciele 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.*

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.*

Dodatkowo należy zaznaczyć, że z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy wynika, że:

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 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. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 6r ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż nie określiła wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie m.in. odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. W regulacji § 1 uchwały (która zmienia pkt 14 w § 5 ust. 2 uchwały zmienianej) wskazano, że:

*W Uchwale NR XXXII-213-2020 Rady Gminy Nędza z dnia 5 października 2020 r. zmienionej uchwałą Nr XLIV-295-2021 Rady Gminy Nędza z dnia 26 lipca 2021 r., uchwałą Nr XLVIII-313-2021 Rady Gminy Nędza z dnia 30 września 2021 r., uchwałą Nr LXI-396-2022 Rady Gminy Nędza z dnia 27 czerwca 2022 r., uchwałą Nr LXXI-435-2022 Rady Gminy Nędza z dnia 28 listopada 2022 r. oraz uchwałą Nr LXXXV-534-2023 Rady Gminy Nędza z dnia 25 września 2023 r. w § 5 ust. 2 pkt 14 otrzymuje brzmienie:*

*„14) odpady budowlane i rozbiórkowe, w ilości do 300 kg na rok na nieruchomość,„.*

Rada Gminy na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy była obowiązana do określenia w przedmiotowej uchwale *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*. Jednakże w omawianej uchwale organ stanowiący gminy nie uregulował tych wymagań w stosunku do odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, lecz dla odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Należy zaznaczyć, że pojęcie „odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych” nie jest tożsame z pojęciem „odpadów budowlanych i rozbiórkowych”. Powyższe oznacza, że organ stanowiący gminy w celu prawidłowego wypełnienia upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 6r ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy był obowiązany określić w przedmiotowej uchwale m.in. sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie m.in. odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, a nie omawianych wymagań dla odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

Na marginesie należy 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. *Ilekróć 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 i przyjmowania przez PSZOK 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.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Nędza nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 6r ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy. Nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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 X-77-2024 Rady Gminy Nędza z dnia 16 grudnia 2024 r. zmieniająca uchwałę 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**