



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 04 stycznia 2021 r.

Poz. 7

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-S.4131.7.2020.DC

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 31 grudnia 2020 r.

dotyczy Uchwały nr XXIX/153/20 Rady Gminy Wilga z dnia 27 listopada 2020 r. z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie *szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów,*



Warszawa, 31 grudnia 2020 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-S.4131.7.2020.DC

Rada Gminy Wilga

ul. Warszawska 38

08- 470 Wilga

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

Uchwały nr XXIX/153/20 Rady Gminy Wilga z dnia 27 listopada 2020 r. z dnia 27 listopada 2020 r. *w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów, w zakresie § 1 ust. 1 pkt 5 w części dotyczącej słów:*

„w okresie od kwietnia do października”, § 1 ust. 2 pkt 4 w części dotyczącej słów: „(w opakowaniach sztywnych, zamykanych, nieprzekuwalnych zapewniających bezpieczeństwo dla ludzi i środowiska)” , § 1 ust. 2 pkt 7 w części dotyczącej słów „ każdorazowo w ilości max 2 m³” , § 1 ust. 2 pkt 8 w części dotyczącej słów: „ tj. (w szczególności farby, lakiery, środki ochrony roślin)”, § 1 ust. 5 oraz § 1 ust.7.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wilga w dniu 27 listopada 2020 r. podjęła uchwałę *w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów*

komunalnych od właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 grudnia 2020 r.

W dniu 23 grudnia 2020 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do ww. uchwały. Po zawiadomieniu Rady Gminy o wszczęciu postępowania, do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. uchwałę.

W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały wskazano 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378) oraz art. 6r ust. 3, 3a, 3b, 3c, 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439), zwanej dalej: "ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach".

Przywołany powyżej przepis tj. 6r ust. 3,3a,3b,3c,3d stanowi, iż :

3. 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.

3a. W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

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.

3c. Projekt uchwały, o której mowa w ust. 3, podlega zaopiniowaniu przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych.

3d. 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

Wymienione powyżej elementy delegacji ustawowej mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w [art. 7](#) Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z [art. 94](#) Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt [II OSK 1524/12](#)).

Granicę nieważności uchwały stanowi ustalenie, że doszło do istotnego naruszenia prawa, co ma miejsce w szczególności w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały lub naruszenia procedury jej uchwalania. Zdaniem organu nadzoru z taką sytuacją istotnego naruszenia prawa mamy do czynienia w niniejszej sprawie w zakresie zarzutów organu nadzoru dotyczących unormowań zawartych w niniejszej uchwale.

Rada Gminy w § 1 ust. 1 pkt 5 niniejszej uchwały wskazała, iż od właścicieli bezpośrednio sprzed posesji odbierana będzie każda zebrana przez właściciela nieruchomości ilość poszczególnych frakcji odpadów komunalnych tj. bioodpadów – w okresie od kwietnia do października.

W tym miejscu stwierdzić należy, że Rada Gminy, niezgodnie z art. 6r ust. 3a, w sposób nieuprawniony ograniczyła odbiór od właścicieli nieruchomości bioodpadów tylko do okresu od kwietnia do października. Żaden przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje radzie prawa do nieodbierania bioodpadów z przed nieruchomości

właściciela, zapewniając jedynie możliwość przekazywania bioodpadów do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych zwanej dalej PSZOK.

Co prawda zgodnie z art. 3 ust. 2c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gmina może nie zapewniać przyjmowania bioodpadów przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jeżeli w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości zapewnia odbieranie tych odpadów z miejsc ich wytwarzania. Nie mniej jednak gmina musi zapewnić odbieranie selektywnie zbieranych odpadów komunalnych obejmujących co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Celowo w tym przypadku ustawodawca posłużył się zwrotem odbieranie, co sprawia, iż nie spełnia wymogu odbioru, zapewnienie możliwości oddawania bioodpadów do PSZOK. Gdyby bowiem ustawodawca uważał inaczej nie rozróżniał by jakie gmina odpady komunalne ma odebrać, a jakie można przekazać do PSZOK. Tak więc zgodnie z wykładnią literalną art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b, a także art. 6r ust. 3a, zamiarem ustawodawcy było zapewnienie mieszkańcom możliwości przekazywania odpadów stanowiących odpady komunalne do PSZOK (z wyjątkiem odpadów zmieszanych) oraz nałożenie na gminę obowiązku odbioru od mieszkańców bezpośrednio spod nieruchomości wybranych rodzajów odpadów komunalnych, co do których ustawodawca przewidział obowiązek ich selektywnego zbierania. Obowiązek ten nie został ograniczony w czasie, a gmina może jedynie zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zróżnicować częstotliwość 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.

Jak stwierdził chociażby Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 sierpnia 2018 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: IV SA/Po 517/18 nakładając w [art. 6c ust. 1](#) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na gminę obowiązek zorganizowania "odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości", na których zamieszkują mieszkańcy, ustawodawca miał na względzie tylko "odbieranie odpadów z terenu nieruchomości" w rozumieniu art. 6r. ust. 2d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku

w gminach, a już nie pozostałe formy pozbywania się odpadów przez właścicieli wymienione w tym ostatnim przepisie, w szczególności przyjmowanie odpadów komunalnych w PSZOK.

Podobnie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 6 czerwca 2018 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: II SA/GI 250/18 nie jest możliwe zawarcie w uchwale zapisu, sprowadzającego się w istocie do wyłączenia obowiązku gminy polegającego na odbieraniu odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz zobowiązania właściciela nieruchomości w zabudowie wielorodzinnej do dostarczania tych odpadów do odpowiednich punktów selektywnej zbiórki.

W niniejszym przypadku Rada Gminy niezasadnie w § 1 ust. 1 pkt 5 uchwały ograniczyła odbiór bioodpadów jedynie do wybranego okresu, tj. „ w okresie od kwietnia do października”, co jest niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie prawa.

Przepis § 1 ust. 2 pkt 4 przedmiotowej uchwały stanowi, iż odpady komunalne przyjmowane będą również przez PSZOK w następujący sposób : odpady niebezpieczne z gospodarstw domowych oraz odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych, powstałe w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji prowadzenia monitoringu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki (opakowaniach sztywnych, zamykanych, nieprzekuwalnych zapewniających bezpieczeństwo dla ludzi i środowiska) - każda ilość.

Rada Gminy formułując taki zapis nie wypełnia normy kompetencyjnej zawartej w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Mianowicie dokonuje nieuprawnionego ograniczenia możliwości przekazywania do PSZOK odpadów komunalnych w postaci odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki tylko do takich które znajdują się w opakowaniach sztywnych, zamykanych, nieprzekuwalnych, zapewniając bezpieczeństwo dla ludzi i zdrowia.

W § 1 ust. 2 pkt 7 zostało zapisane, iż odpady komunalne przyjmowane będą również przez PSZOK w następujący sposób - bioodpady dostarczone w sposób umożliwiający ich przetładunek - każdorazowo w ilości max 2 m³ - od listopada do marca.

Należy zauważyć, iż takie sformułowanie jest niedopuszczalne, gdyż zgodnie z art. 6r ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów

wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Rada Gminy nie miała zatem prawa ograniczać § 1 ust. 2 pkt 7 „każdorazowo w ilości max 2 m³” ilość przyjmowanych bioodpadów, miała za to możliwość ograniczenia przyjęcia do PSZOK bioodpadów w okresie od października do kwietnia, gdyż w tym okresie zapewnia w całości odbiór bioodpadów z przed nieruchomości.

Ponadto w § 1 ust. 2 pkt 8 niniejszej uchwały użyto pojęcia „Odpady niebezpieczne z gospodarstw domowych tj. chemikalia (w szczególności farby, lakiery, środki ochrony roślin). Po pierwsze należy zauważyć, iż Rada Gminy dokonała nieuprawnionej modyfikacji definicji odpadów niebezpiecznych, zawężając ilość tych odpadów, a po drugie ograniczyła możliwość oddawania do PSZOK pozostałej części odpadów niebezpiecznych, których nie zaliczyła do odpadów niebezpiecznych co jest niedopuszczalne. Po trzecie chemikalia nie stanowią odpadów niebezpiecznych, a oddzielny rodzaj odpadów komunalnych, które właściciele nieruchomości mają prawo oddawać do PSZOK.

Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797) *odpadami* niebezpiecznymi są *odpady* wskazane w katalogu *odpadów*, określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 3, jako *odpady* niebezpieczne, z zastrzeżeniem art. 7. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o odpadach odpadami niebezpiecznymi są odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych. Katalog odpadów z podziałem na grupy, podgrupy i i rodzaje ze wskazaniem odpadów w niebezpiecznych określa załącznik do rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów.

Poza tym zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w pkt 5, 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 oraz odpadów tekstyliów i odzieży.

Oznacza to zatem, iż do PSZOK można przekazywać wszystkie odpady niebezpieczne, a Rada Gminy nie może tego ograniczać, wskazując w § 1 ust. 2 pkt 8 jakie odpady niebezpieczne można przywozić do PSZOK, mieszając je przy tym z pojęciem chemikaliów.

Niedopuszczalne są również sformułowania zawarte w § 1 ust. 5 niniejszej uchwały, który stanowi, iż bioodpady oraz odpady zielone, takie jak: skoszona trawa, chwasty, liście, drobne gałęzie drzew i krzewów oraz odpady zielone, popiół mogą być również wykorzystywane na własne potrzeby, o ile nie sprzeciwiają się temu przepisy prawa, w szczególności do skarmiania tymi odpadami zwierząt gospodarskich lub kompostowane na własne potrzeby, w sposób nie stanowiący uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich.

Brak jest bowiem przepisów uprawniających Radę Gminy do regulowania możliwości gospodarowania bioodpadami przez mieszkańców, tym bardziej ingerując w relacji pomiędzy właścicielami nieruchomości sąsiednich. Ochronę prawną właściciela nieruchomości, który został poszkodowany lub w stosunku do którego właściciel nieruchomości sąsiedniej zachowuje się uciążliwie, zapewnia kodeks cywilny i nieuprawniona jest próba rozszerzenia tej ochrony za pomocą odpowiednich sformułowań zawartych w niniejszej uchwale.

Za istotnie naruszający prawo należy również uznać § 1 ust. 7 niniejszej uchwały, w którym rada gminy dokonała modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa poszczególnych rodzajów odpadów.

Mając na uwadze użyte w § 1 ust. 7 pkt 3 sformułowanie "opakowania wielomateriałowe, stwierdzić należy, że Rada Gminy dokonała nieuprawnionej modyfikacji pojęcia ustawowego "odpady opakowaniowe wielomateriałowe" wprowadzając tym samym do niniejszej uchwały rodzaj frakcji odpadów, którego ustawa nie przewiduje. W związku z tym, iż eliminując z niniejszej uchwały jedynie powyższe sformułowanie, pozostałe postanowienia będą stanowiły modyfikację przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranej frakcji odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028), należy stwierdzić nieważność całego § 1 ust. 7 niniejszej uchwały, tym bardziej, że treść tego przepisu nie stanowi obowiązkowej materii niniejszej uchwały i jego brak nie spowoduje ewentualnej nieważności uchwały w całości.

Konkludując okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykroczać poza granice upoważnienia określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku. Z treści [art. 94](#) Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien on być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

Za niezgodne z prawem, a w szczególności z normą upoważniającą, z konstytucyjną zasadą praworządności - [art. 7](#) Konstytucji RP, z wynikającymi z przepisów konstytucyjnych warunkami legalności aktu wykonawczego, należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w 6r ust. 3, 3a, 3b, 3c, i 3d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a przekazanych do unormowania niniejszą uchwałą.

Rada Gminy przy opracowywaniu aktów prawa miejscowego powinna przestrzegać podstawowych zasad działalności organów administracji publicznej w tym zakresie tj.: akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów, układ aktu powinien być przejrzysty, przy czym dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie, zaś redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

W uwzględnieniu powyższego, organ nadzoru uznał przepisy **§ 1 ust. 1 pkt 5** w części dotyczącej słów: „w okresie od kwietnia do października”, **§ 1 ust. 2 pkt 4** w części dotyczącej słów: „(w opakowaniach sztywnych, zamykanych, nieprzekuwalnych zapewniających bezpieczeństwo dla ludzi i środowiska)”, **§ 1 ust. 2 pkt 7** w części dotyczącej słów „každorazowo w ilości max 2 m³”, **§ 1 ust. 2 pkt 8** w części dotyczącej słów: „tj.(w szczególności farby, lakiery, środki ochrony roślin)”, **§ 1 ust. 5 oraz § 1 ust.7.- istotnie naruszają prawo i stwierdzenie nieważności uchwały** we wskazanej powyżej części jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Radzie Gminy Wilga przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, za moim pośrednictwem.

Informuję, że zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały Rady Gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
/podpisano elektronicznie/