



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 sierpnia 2019 r.

Poz. 5517

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.553.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr X/102/19 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Bobrowniki 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 5 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 13 września 1996 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.), dalej jako „ustawa”, z art. 2 i 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”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 czerwca 2019 r. Rada Gminy Bobrowniki przyjęła uchwałę Nr X/102/19 w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Bobrowniki i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W podstawie prawnej wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż Rada Gminy Bobrowniki przedmiotową uchwałą istotnie naruszyła prawo.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 6r ust. 3 ustawy, w myśl którego rada gminy określa, 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. Wytyczne co do treści tej uchwały zawierają również przepisy art. 6r ust. 3a, 3b i 3d ustawy. Przy czym normy art. 6r ust. 3a i 3b ustawy mają charakter fakultatywny albowiem dopuszczają możliwość różnicowania częstotliwości odbioru niektórych frakcji odpadów oraz ograniczenie ilości ich odbioru w ramach pobieranej opłaty, natomiast norma art. 6r ust. 3d ustawy ma obligatoryjny charakter, wymaga ona określenia w uchwale także trybu i sposobu 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 przepisem art. 6r ust. 3 ustawy uchwała rady gminy podjęta na jego podstawie ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co powoduje konieczność

formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową, bez przekraczania jej granic.

Rozpatrując kwestię poprawnej realizacji delegacji przepisu art. 6r ust. 3-3b i 3d ustawy należy zauważyć, że – mimo fakultatywności ust. 3a i 3b - stanowi on normę formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. To oznacza, że w uchwale rady gminy oczywiście muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się przynajmniej do zagadnień ujętych art. 6r ust. 3 i 3d ustawy. Brak natomiast uregulowania którejkolwiek z kwestii wskazanych w tym przepisie, uznawany będzie za istotne naruszenie prawa, skutkujący koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Należy zauważyć, że przepisy uchwały podejmowanej w oparciu o art. 6r ust. 3 ustawy, powinny uwzględniać w swych unormowaniach wszystkie ustawowe frakcje odpadów, to jest te wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy (czyli papier, metal, tworzywo sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe, odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji) oraz w art. 4 ust. 2 ustawy (czyli: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady budowlane i rozbiórkowe, zużyte opony, odpady zielone, a także odpady komunalne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ustawy).

Tymczasem z treści kwestionowanej uchwały wyłania się podział odpadów na następujące frakcje:

- odpady komunalne zmieszane,
- metal, tworzywa sztuczne i opakowania wielomateriałowe,
- papier,
- szkło,
- odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji i odpady zielone (§ 1 ust. 1 pkt 2 ppkt d uchwały), odpady ulegające biodegradacji – zielone (drobne gałęzie drzew, krzewów, liście) (§ 1 ust. 2 pkt g uchwały), odpady zielone- ulegające biodegradacji w postaci drobnych gałęzi (§ 4 ust. 1 uchwały),
- odpady budowlane i rozbiórkowe z remontu domowego (§ 1 ust. 1 pkt 2 ppkt e uchwały) odpady budowlane i rozbiórkowe z drobnych remontów (papa odpadowa) (§ 1 ust. 2 pkt f uchwały), odpady budowlane i rozbiórkowe z drobnych remontów nie podlegających zgłoszeniu, stanowiące odpady komunalne (§ 6 ust. 1 uchwały),
- zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny
- zużyte baterie i akumulatory,
- przeterminowane leki, chemikalia,
- zużyte opony z samochodów osobowych, motocykli,
- meble i inne odpady wielkogabarytowe.

Nie wszystkie wyżej wymienione frakcje odpadów są tożsame z frakcjami, przewidzianymi w ustawie i wydzielonymi w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bobrowniki. Analizując powyższe należy stwierdzić, że Rada Gminy Bobrowniki w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy dokonała własnej kategoryzacji odpadów komunalnych, nie przewidzianej w obowiązujących aktach prawnych. Do takiego działania natomiast nie była uprawniona.

Ustawodawca w przepisach ustawy posługuje się frakcją odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, tymczasem Rada Gminy w kwestionowanej uchwale operuje pojęciem odpadów budowlanych i rozbiórkowych z remontu domowego, odpadów budowlanych i rozbiórkowych z drobnych remontów (papa odpadowa), a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z drobnych remontów nie podlegających zgłoszeniu, stanowiące odpady komunalne. Powyższa regulacja zawęża frakcję odpadów określoną ustawowo. Rada Gminy nie jest bowiem uprawniona do powiązania odbioru odpadów ze sposobem ich wytworzenia, tj. powstałych remontu domowego, z drobnych remontów itd. Nie jest bowiem istotne, czy odpad budowlany i rozbiórkowy powstał w wyniku remontu wykonywanego samodzielnie, czy też w wyniku remontu zleconego podmiotowi świadczącemu usługi w zakresie wykonywania prac remontowych. W tym

miejscu wskazania wymaga, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. 2019 r. poz. 701 z późn. zm.) przez odpady komunalne rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości. A zatem frakcja odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne nie może ograniczać się tylko do tych pochodzących z remontu domowego, drobnych remontów (papa odpadowa) lub odpadów budowlanych i rozbiórkowych z drobnych remontów nie podlegających zgłoszeniu. Powyższa regulacja nie tylko nie wyczerpuje delegacji ustawowej w zakresie odbierania frakcji odpadów: odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne ale także powoduje także nieprecyzyjność i niejasność co do zakresu i sposobu odbierania odpadów od właściciela nieruchomości.

Ponadto, Rada Gminy Bobrowniki ograniczyła frakcję odpadów *zużyte opony*, jedynie do opon z samochodów osobowych i motocykli. Zdaniem organu nadzoru, powyższą regulację również należy uznać za nieprawidłową. Tak wydzielona frakcja nie znajduje swego odzwierciedlenia w ustawie.

Tym samym należy stwierdzić, że Rada Gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy w sposób nieuprawniony wydzieliła dodatkowe frakcje odpadów. Z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy wynika zaś, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a. Z przepisów tych wynika, że rada gminy określa w regulaminie frakcje odpadów, które zbierane są na terenie gminy. Nie jest dopuszczalne wydzielenie frakcji odpadów w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Jednakże regulamin czystości i porządku w gminie oprócz podstawowych frakcji odpadów wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, musi również ujmować frakcje dodatkowe. Tym samym każdy uchwalany regulamin czystości i porządku (jako akt prawa miejscowego) w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych powinien określać wymagania przynajmniej co do wszystkich ustawowych frakcji odpadów, którymi są frakcje wynikające z przepisu art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy oraz frakcje wynikające z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy.

Należy zauważyć, że posłużenie się w kwestionowanej uchwale odmiennymi i zawężającymi pojęciami frakcji odpadów, powoduje, że uchwała ta nie reguluje wszystkich ustawowych frakcji odpadów komunalnych. Tym samym uchwała została pozbawiona elementów obligatoryjnych wpływających na legalność całej uchwały.

Podkreślić należy, iż z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei art. 7 Konstytucji wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ wykonujący kompetencji prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15).*

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Mianowicie, treść § 3 ust. 2 uchwały, zgodnie z którą: *Za dojazd, dostęp oraz utrzymanie dróg wewnętrznych/prywatnych do nieruchomości nie będącymi drogą publiczną odpowiadają właściciele dróg* wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 6r ust. 3 ustawy. Z treści przepisu art. 6r ust. 3 ustawy, nie można wywieść dyspozycji do nakładania obowiązków na właścicieli dróg.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr X/102/19 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Bobrowniki 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.

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 od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**