



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 19 sierpnia 2019 r.

Poz. 5628

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.562.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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/70/19 Rady Gminy Kochanowice z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie określenia rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Kochanowice w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 6r ust. 4 w związku z art. 4 ust. 2 pkt 1 i pkt 2, art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz 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 RP”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 czerwca 2019 r. Rada Gminy Kochanowice przyjęła uchwałę Nr X/70/19 w sprawie określenia rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Kochanowice w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 6r ust. 4 ustawy oraz art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 lipca 2019 r.

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

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. Z kolei z art. 6r ust. 3 ustawy wynika, że 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. 3a ustawy zostało przewidziane, że w uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości odpadów zielonych, 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.

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 – świadczone 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 usługami już określonymi w ust. 3 usługi 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* (uzasadnienie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. akt: II FSK 3132/13; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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, odpadów budowlanych i rozbiórkowych) ponad ustalony limit. Norma z art. 6r ust. 4 ustawy nie stanowi dyspozycji dla Rady Gminy do ograniczania zakresu świadczonych przez siebie usług obligacyjnych. Kwestia ilości odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości, niestanowiących rodzajów odpadów wskazanych w art. 6r ust. 3a ustawy nie może stanowić elementu uchwały, o której mowa w art. 6r. ust. 4 ustawy. Właściciel nieruchomości, w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma prawo oczekiwać, że gmina zapewni odebranie od niego odpadów komunalnych, niebędących odpadami z art. 6r ust. 3a ustawy, w każdej ilości. Należy przy tym zauważyć, że w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 4 ustawy nie mieści się nakładanie obowiązków na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady komunalne. W uchwale tej powinny zostać określone wyłącznie: 1) rodzaje dodatkowych usług, 2) sposób ich świadczenia oraz 3) ceny za nie.

Natomiast 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 kompetencje 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).

W tym miejscu wymaga wskazania, iż Rada Gminy Kochanowice w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 i 3a ustawy, tj. w uchwale Nr XVII/139/16 z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych (Dz. U. Woj. Śl. z dnia 27 czerwca 2016 r., poz. 3496) wskazała, iż: *W zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) przyjmowane są wytworzone w gospodarstwach domowych następujące frakcje odpadów komunalnych: odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne. (§ 4 ust. 1 pkt 11 ww. uchwały). Ogranicza się ilość następujących frakcji odpadów komunalnych przyjmowanych przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK): odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne – do 0,5 m<sup>3</sup> miesięcznie z jednej nieruchomości lub jednego lokalu w zabudowie wielorodzinnej. (§ 4 ust. 3 pkt 3 ww. uchwały). O ile można by uznać, że Rada Gminy była uprawniona w uchwale podjętej na podstawie art. 6r*

ust. 4 ustawy uregulować usługi odbierania odpadów komunalnych (tu: odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne) od właścicieli nieruchomości i zagospodarowanie tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi, jednakże nie mogła ww. kwestii uregulować w taki sposób, jak to uczyniła w przedmiotowej uchwale.

W ocenie organu nadzoru, § 1 pkt 1 - 3 uchwały jest sprzeczny z art. 6r ust. 4 w związku z art. 4 ust. 2 pkt 1 i pkt 2, art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią § 1 pkt 1 - 3 uchwały, *Określa się następujące rodzaje dodatkowych usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy z terenu Gminy Kochanowice i zagospodarowania tych odpadów oraz sposób ich świadczenia: 1) odbiór gruzu (pustak, cegła, kafla, pokruszony beton, skute tynki) pochodzącego z drobnych remontów wykonywanych samodzielnie w gospodarstwie domowym, w worku BIG BAG (o pojemności 1 m<sup>3</sup>); 2) odbiór papy pochodzącej z drobnych remontów wykonywanych samodzielnie w gospodarstwie domowym, w worku BIG BAG (o pojemności 1 m<sup>3</sup>); 3) odbiór materiałów izolacyjnych (wełna mineralna, wełna szklana, styropian, pianka montażowa) pochodzących z drobnych remontów wykonywanych samodzielnie w gospodarstwie domowym, w worku BIG BAG (o pojemności 1 m<sup>3</sup>)*. Rada Gminy określiła więc, że usługami dodatkowymi będzie odbiór: gruzu (pustak, cegła, kafla, pokruszony beton, skute tynki), papy oraz materiały izolacyjne (wełna mineralna, wełna szklana, styropian, pianka montażowa). Ponadto, Rada Gminy wskazała rodzaje i pojemność pojemników (worków), w których odpady będą gromadzone. W pierwszej kolejności należy wskazać, że Rada Gminy nie była uprawniona w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy do wydzielenia frakcji odpadów. Ustawodawca w przepisach ustawy posługuje się frakcją „odpady budowlane i rozbiórkowe”, tymczasem Rada Gminy Kochanowice w § 1 pkt 1 - 3 uchwały wydzieliła trzy frakcje, a mianowicie: gruz, papę oraz materiały izolacyjne, które niewątpliwie stanowią odpady budowlane i rozbiórkowe. Tym samym Rada Gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy w sposób nieuprawniony wydzieliła dodatkowe frakcje odpadów. O ile uznać, że dopuszczalnym byłoby wydzielenie dodatkowych frakcji odpadów w postaci gruzu, papy i materiałów izolacyjnych to w ocenie organu nadzoru powinno to nastąpić w regulaminie utrzymania czystości, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, w regulaminie tym ustala się: wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a. Z kolei z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy wynika, 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. Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, nie jest dopuszczalne wydzielenie frakcji odpadów w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy.

Ponadto, Rada Gminy powiązała w § 1 pkt 1 - 3 uchwały odbiór odpadów ze sposobem ich wytworzenia, tj. powstałych z drobnych remontów wykonywanych samodzielnie w gospodarstwie domowym, co w ocenie organu nadzoru było nieuprawnione. Rada Gminy nie jest uprawniona w przedmiotowej uchwale do określenia sposobu powstania odpadów, tj. 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. Trudno bowiem uznać, iż wskazanie sposobu powstania odpadów mieści się w zakresie kompetencji do określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi. Również użycie przez Radę Gminy w § 1 pkt 1 – 3 uchwały zwrotu „z drobnych remontów” powoduje, że wskazany przepis jest niejasny. Zdaniem organu nadzoru, z przedmiotowego przepisu nie można wywieść, w jaki sposób będzie ustalane czy ww. odpady powstały z drobnych remontów czy innych remontów, wykonywanych samodzielnie w gospodarstwie domowym.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 3 ust. 7 uchwały wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 6r ust. 4 ustawy. W treści ww. § 3 ust. 7 uchwały Rada wskazała, iż: *W przypadku prac remontowych wykonywanych przez podmiot świadczący usługi w tym zakresie, zagospodarowanie odpadów w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami*

należy do podmiotu wykonującego usługę. Z treści przepisu art. 6r ust. 4 ustawy, nie można wywieść dyspozycji do nakładania obowiązków na podmioty świadczące usługi z zakresu wykonywania prac remontowych. Nie sposób uznać, że w § 3 ust. 7 uchwały określono rodzaj dodatkowych usług, ich cenę, czy sposób ich świadczenia.

Nadto, organ nadzoru podkreśla, iż pismem z dnia 14 sierpnia 2019 r., znak RG.0711.71.2019 Sekretarz Gminy Kochanowice złożył wyjaśnienia do wszczętego postępowania nadzorczego, podnosząc m.in. (...). *Ponadto czy odpad budowlany i rozbiórkowy powstał w wyniku remontu wykonywanego samodzielnie, czy też w wyniku remontu zleconego podmiotowi świadczącemu usługi w zakresie wykonywanych prac remontowych jest kluczowe, bowiem zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 32 ustawy o odpadach podmiot świadczący usługi jest wytwórcą odpadu i to jego obowiązkiem jest zagospodarowanie odpadu.* W tym miejscu, należy wskazać całą treść powołanego art. 3 ust. 1 pkt 32 ustawy o z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 701 ze zm.), z którego wynika, że przez wytwórcę odpadów rozumie się każdego, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów (pierwotny wytwórca odpadów), oraz każdego, kto przeprowadza wstępną obróbkę, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów; wytwórcą odpadów powstających w wyniku świadczenia usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątnięcia, konserwacji i napraw jest podmiot, który świadczy usługę, chyba że umowa o świadczenie usługi stanowi inaczej. Wobec powyższego, nie zawsze wytwórcą odpadów jest podmiot świadczący usługę budowy, rozbiórki czy remontu obiektów, gdyż z umowy o świadczenie usług może wynikać, że wytwórcą odpadów będzie właściciel nieruchomości zlecający ww. usługę.

Na marginesie, organ nadzoru wskazuje, iż w ww. piśmie również podniesiono *-Ponadto wyjaśnić należy, że Rada Gminy Kochanowice wskazując w przedmiotowej uchwale, że dotyczy ona odpadów gruzu, papy i materiałów izolacyjnych nie dokonała wydzielenia dodatkowych frakcji odpadów Wymienione odpady należą do frakcji odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne, a uszczegółowienie tej frakcji w uchwale wynika wyłącznie ze zróżnicowania cen za odbiór i zagospodarowanie tych odpadów.* W ocenie organ nadzoru, Rada Gminy dokonała nie uszczegółowienia, ale wydzielenia kolejnych frakcji. Frakcję stanowią wszystkie odpady budowlane i rozbiórkowe, natomiast Rada w ramach „uszczegółowienia frakcji” dokonała wydzielenia z odpadów budowlanych i rozbiórkowych, tylko niektórych odpadów wchodzących w skład odpadów budowlanych i rozbiórkowych, tj. *gruz (pustak, cegła, kafla, pokruszony beton, skute tynki), papa, materiały izolacyjne (wełna mineralna, wełna szklana, styropian, pianka montażowa)*, a tym samym pomijając inne odpady, które wchodziły w skład odpadów budowlanych i rozbiórkowych, np. deski, panele, stolarkę okienną, blachę, druty i inne elementy metalowe itp.

W oparciu o powyżej wywiedzione stanowisko organu nadzoru, wskazane wyjaśnienia Sekretarza Gminy Kochanowice nie mogły zostać uwzględnione.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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 Opolu 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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/70/19 Rady Gminy Kochanowice z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie określenia rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Kochanowice w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**