



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 listopada 2024 r.

Poz. 7402

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.831.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 listopada 2024 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 VII/66/2024 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 30 września 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXV/233/2020 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczeń usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów, w części określonej w § 1 ust. 3 pkt 1 uchwały wraz z następującym po nim precynkiem, który zmienia pkt 13 w § 6 ust. 1 uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 w zw. z art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399), dalej, jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2024 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie przyjęła uchwałę Nr VII/66/2024 w sprawie zmiany uchwały Nr XXV/233/2020 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczeń usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi tabela określająca *Częstotliwość odbioru odpadów komunalnych z terenu Gminy Pietrowice Wielkie*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 6r ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 października 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części 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 właścicieli 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 przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

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 pkt 6 ustawy, gdyż nie określiła wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów prowadzonego 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 ust. 3 pkt 1 uchwały (która zmienia

pkt 13 w § 6 ust. 1 uchwały zmienianej) wskazano, że – § 6 ust. 1 punkt 13 otrzymuje brzmienie „odpady budowlane i rozbiórkowe, pochodzące z remontów niewymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowlanego w maksymalnej ilości 400 kg rocznie 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, pochodzących z remontów niewymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowlanego. Należy zaznaczyć, że pojęcie „odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych” nie jest tożsame z pojęciem „odpadów budowlanych i rozbiórkowych, pochodzących z remontów niewymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowlanego”. Powyższe oznacza, że organ stanowiący gminy w celu prawidłowego wypełnienia upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 6r ust. 3 w zw. z art. 3 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, pochodzących z remontów niewymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowlanego.

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. *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 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 Pietrowice Wielkie nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 6r ust. 3 w zw. z art. 3 pkt 6 ustawy. Nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego ww. regulacji uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części 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 VII/66/2024 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 30 września 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXV/233/2020 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 21 grudnia 2020r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczeń usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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