



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 stycznia 2024 r.

Poz. 229

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1256.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXII/461/2023 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie *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 związku z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1469 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 listopada 2023 r. Rada Miejska w Krzanowicach przyjęła uchwałę Nr LXII/461/2023 w sprawie *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”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in.: art. 6r ust. 3-ust. 3d ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 listopada 2023 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 obowiązkowej 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.*

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy:

*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.

Postanowienia dotyczące selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, 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 nie stanowiących odpadów komunalnych – odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, częstotliwości i sposobu pozbywania się ww. odpadów – muszą być obligatoryjnie uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Podobnie w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy w szczególności muszą być uregulowane: częstotliwość odbierania ww. odpadów od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Zarówno regulamin, jak i uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy powinny zawierać spójne regulacje (tak: Agata Kosieradzka-Federczyk, Uchwała w sprawie 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, LEX 2014). Tym samym uchwała w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (na podstawie przepisu art. 6r ust. 3 ustawy) nie może być podejmowana w oderwaniu od uregulowań regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który to warunkuje legalność ww. uchwały.

Organ nadzoru podkreśla, iż w stosunku do uchwały Nr LXII/460/2023 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy

Krzanowice wydał rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NPII.4131.1.1252.2023 w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości. Przyczyną zakwestionowania ww. Regulaminu było m.in. nieokreślenie wymagań w zakresie selektywnego zbierania i przyjmowania przez PSZOK odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych oraz częstotliwości pozbywania się następujących odpadów komunalnych: mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. W związku z tym, z obrotu prawnego została wyeliminowana ww. uchwała – w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku, z którą powiązana jest badana uchwała. W tej sytuacji pozostawienie w obrocie prawnym uchwały Nr LXII/461/2023 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie 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 – powodowałoby brak spójności przedmiotowej uchwały z obowiązującym na terenie Gminy Krzanowice regulaminem (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 1299/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Dlatego też stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – której byt prawny uzależniony jest od legalności regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzanowice – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Rada Miejska nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 6r ust. 3 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż nie określiła obowiązku selektywnego zbierania odpadów prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają odbieranie odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. W regulacji § 4 ust. 2 pkt 14 uchwały wskazano, co następuje: *Do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych mieszkańcy mogą w ramach uiszczonej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oddawać następujące frakcje odpadów: odpady budowlane i rozbiórkowe*. Rada Miejska na podstawie art. 6r ust. 3 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy była obowiązana do określenia w przedmiotowej uchwale 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, w tym dotyczące sposobu świadczenia usług przez PSZOK polegające na odbieraniu odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych (które nie stanowią odpadów komunalnych). Jednakże w omawianej uchwale organ stanowiący gminy nie uregulował ww. kwestii w stosunku do odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, lecz wyłącznie w stosunku do odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

W tym miejscu należy zaznaczyć, 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 również wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i przyjmowania przez PSZOK – odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Zatem, pojęcie „odpadów budowlanych i rozbiórkowych” oraz „odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych” na gruncie tych dwóch odrębnych ustaw nie jest tożsame i nie można się nimi wymiennie posługiwać.

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.

Wobec powyższego, organ stanowiący gminy w celu prawidłowego wypełnienia upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 6r ust. 3 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy był obowiązany określić w omawianej uchwale regulacje dotyczące sposobu świadczenia usług przez PSZOK polegające na przyjmowaniu odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, a nie dot. przyjmowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Krzanowicach nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 6r ust. 3 w związku 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.

Omawiane 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. 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 LXII/461/2023 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie *szczególowego 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**