



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 2748

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.266.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 marca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr S.0007.011.2024 Rady Miejskiej w Radlinie z dnia 27 lutego 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi – w części § 1 pkt 2 uchwały w brzmieniu: ust. 6. otrzymuje brzmienie: „6. Bioodpady będą odbierane sprzed posesji zgodnie z harmonogramem w ilości nie większej niż 1 pojemnik o pojemności 240 l jednorazowo na nieruchomość.”, jako sprzecznej z art. 6r ust. 3 w związku z art. 6r ust. 3a i 3aa ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1469) – dalej jako: „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2024 r. Rada Miejska w Radlinie podjęła uchwałę nr S.0007.011.2024 zmieniającą uchwałę w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Przepisem § 1 pkt 2 uchwały Rada Miejska: nadała nowe brzmienie przepisowi § 2 ust. 6. Uchwały nr S.0007.081.2021 Rady Miejskiej w Radlinie z dnia 26 października 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Śl. poz. 6778), zgodnie z którym: *6. Bioodpady będą odbierane sprzed posesji zgodnie z harmonogramem w ilości nie większej niż 1 pojemnik o pojemności 240 l jednorazowo na nieruchomość.*

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

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 marca 2024 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała w całości jest niezgodna z prawem.

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, 3aa, 3b i 3d

ustawy. Przy czym normy art. 6r ust. 3a, 3aa 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 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. W myśl art. 6r ust. 3a i 3aa ustawy *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. Ograniczenie może dotyczyć także ilości innych niż wymienione w ust. 3a bioodpadów stanowiących odpady komunalne odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a na których prowadzona jest działalność w zakresie gastronomii, w tym restauracje, stołówki i zakłady zbiorowego żywienia, hurtownie, jednostki handlu detalicznego, a także podobnych odpadów z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. W uchwale, o której mowa w ust. 3, gmina określi rodzaje działalności prowadzonej na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy, których dotyczy to ograniczenie (ust. 3aa).*

Stosownie do treści przepisu art. 3 ust. 2c i 2d ustawy: *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 (ust. 2c). Gmina może nie zapewniać odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne, jeżeli właściciel nieruchomości zabudowanej jednorodzinny budynkiem mieszkalnym podał w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi informacje, o których mowa w art. 6m ust. 1b pkt 7, oraz korzysta ze zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6k ust. 4a, a regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przewiduje zwolnienie w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady (ust. 2d).*

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 w taki sposób, by precyzyjnie realizowały delegację ustawową, bez przekraczania jej granic.

Z treści wszystkich powołanych regulacji wynika, że właściciel nieruchomości, wnoszący na rzecz gminy opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, może w zamian oczekiwać, że gmina zapewni mu pozbycie się wszystkich wytworzonych w gospodarstwie domowym rodzajów odpadów komunalnych. Ustawodawca przewidział możliwość odstąpienia przez Gminę od powyższego obowiązku – jednakże pod ściśle określonymi warunkami. I tak: uczynił to poprzez przyznanie radzie gminy możliwości limitowania w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy ściśle wskazanych w ust. 3a i 3aa rodzajów odpadów.

W przypadku bioodpadów, ograniczenie ich ilości, zarówno odbieranej bezpośrednio z nieruchomości oraz przyjmowanej przez PSZOK, może dotyczyć wyłącznie: 1) bioodpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy; 2) powstałych na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy, w związku z określoną działalnością tam prowadzoną, która, powinna zostać określona w uchwale w przypadku zamiaru wprowadzenia takiego ograniczenia.

W zakresie bioodpadów stanowiących odpady komunalne ustawodawca dopuścił także możliwość wprowadzenia kolejnych ograniczeń, to jest: niezapewnienia ich przyjmowania na PSZOK, a także odbierania ich z nieruchomości (u źródła) – jednakże również pod ściśle określonymi warunkami. W pierwszym przypadku wyłącznie, gdy *w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Gmina) w całości zapewnia odbieranie tych odpadów z miejsc ich wytwarzania.*

W przypadku drugim natomiast może dotyczyć to jedynie określonej kategorii podmiotów spełniających konkretną przesłankę ustawową – to jest chodzi o właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinny (którzy podali w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi informacje, o których mowa w art. 6m ust. 1b pkt 7 ustawy) oraz którzy korzystają ze zwolnienia

w części z opłaty z tytułu zagospodarowania odpadów komunalnych, o którym mowa w art. 6k ust. 4a ustawy, a regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przewiduje zwolnienie w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady.

Istotnym naruszeniem powołanych wyżej przepisów jest wprowadzenie generalnego ograniczenia w kwestionowanym przepisie uchwały, w odbiorze z nieruchomości, wobec wszystkich rodzajów bioodpadów stanowiących odpady komunalne (poprzez określenie pojemności pojemnika, jaka będzie odbierana od właściciela nieruchomości) – bez względu na to, jakie są to bioodpady, przez kogo i na jakiej nieruchomości są wytwarzane.

Analiza unormowań kwestionowanej uchwały prowadzi do wniosku, że celem Rady Miejskiej w Radlinie bowiem była zmiana w zakresie ograniczenia ilości całej frakcji bioodpadów odbieranych bezpośrednio z nieruchomości – to jest zmiana § 2 ust. 6 uchwały zmienianej, który w wyniku nowelizacji otrzymał następujące brzmienie:

Bioodpady będą odbierane sprzed posesji zgodnie z harmonogramem w ilości nie większej niż 1 pojemnik o pojemności 240 l jednorazowo na nieruchomość.

Należy w tym miejscu podnieść, w uchwale zmienianej obowiązują jeszcze dwa przepisy regulujące kwestie pozbywania się bioodpadów, to jest zgodnie z § 2 ust. 7 i 8 zmienianej uchwały: 7. *Bioodpady nie będą odbierane przez przedsiębiorcę odbierającego odpady od właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym jednorodzinny, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostownikach przydomowych i korzystających z częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.* 8. *Jeśli ilość bioodpadów przekroczy limit wskazany w ust. 6, to obowiązkiem właściciela nieruchomości jest przekazanie nadwyżki tych odpadów do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych.*

Z powyższego zatem wynika, że wolą Rady Miejskiej w Radlinie nie było skorzystanie z możliwości, jaką przyznaje Gminie art. 2 ust. 2d ustawy, ale wprowadzenie przepisem § 1 pkt 2 uchwały w uchwale zmienianej normy prawnej limitującej ilość odbieranych wszystkich bioodpadów – bez względu na jakiegokolwiek warunki przedmiotowe czy podmiotowe. Do takiego działania w świetle powyżej przywołanych przepisów ustawy jednak Rada nie była uprawniona.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 6r ust. 3a i 3aa ustawy rada gminy jest uprawniona do ograniczenia ilości jedynie konkretnie wskazanych w ustawie rodzajów odpadów. Jeżeli zatem Rada Miejska w Radlinie decydowała się na ograniczenie ilości odbieranych bioodpadów stanowiących odpady komunalne, to mogła to uczynić wyłącznie ściśle według wytycznych ustawowych. W tym celu w szczególności Rada zobowiązana była posługiwać się nomenklaturą ustawową w określaniu frakcji odpadów – jaka wynika z art. 6r ust. 3a i 3aa ustawy. W kontekście powyższego należy przywołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zajęte w wyroku z dnia 21 kwietnia 2022 r. (sygn. akt III OSK 4944/21) – *W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego słusznie przyjął Sąd pierwszej instancji, że art. 6r ust. 3 CzystGmU nie daje podstaw do ograniczenia ilości odbieranych bioodpadów w liczbie wskazanej w uchwale. Próżno bowiem w tym przepisie, jak również w całej CzystGmU, szukać podstawy prawnej upoważniającej do wprowadzenia mechanizmu limitującego odbiór tego rodzaju odpadów (...).*

Tym samym Rada Miejska w Radlinie, stanowiąc o odbieraniu z nieruchomości wszystkich bioodpadów w ilości: *1 pojemnika o pojemności 240 l jednorazowo na nieruchomość* – bez zawężenia ich do: *odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, stanowiących odpady komunalne* albo bez właściwego wskazania źródła ich pochodzenia – przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, czym istotnie naruszyła prawo, to jest przepis art. 6r ust. 3 w związku z art. 6r ust. 3a i 3aa ustawy.

W efekcie tego naruszenia prawo właściciela nieruchomości (ponoszącego opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi) – do pozbycia się powstałych na jego nieruchomości bioodpadów poprzez zapewnienie przez gminę ich odebrania – wbrew treści art. 6r ust. 3, 3a i 3aa ustawy – zostanie ograniczone.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOŚA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały nr S.0007.011.2024 Rady Miejskiej w Radlinie z dnia 27 lutego 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi – we wskazanej części § 1 pkt 2, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz