



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1216.2021

Katowice, dnia 23 grudnia 2021 r.

Rada Miejska w Krzepicach

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 34.269.2021 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 23 listopada 2021 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr 17.148.2020 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 5 maja 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Krzepice i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zmienionej Uchwałą Nr 25.206.2021 z dnia 23 marca 2021 r., w części określonej w § 1 ust. 1 uchwały, który nadaje nową treść § 3 ust. 1 uchwały zmienianej - 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 2021 r., poz. 888 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku 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 23 listopada 2021 r. Rada Miejska w Krzepicach przyjęła uchwałę Nr 34.269.2021 w sprawie zmiany Uchwały Nr 17.148.2020 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 5 maja 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Krzepice i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zmienionej Uchwałą Nr 25.206.2021 z dnia 23 marca 2021 r.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 listopada 2021 r.

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

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, że: *W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.* Z kolei zgodnie z art. 6r ust. 3b ustawy – *Dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych, z wyłączeniem gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich, w przypadku których częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza.*

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.*

Organ nadzoru ponownie podkreśla, iż 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. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W ocenie organu nadzoru § 1 ust. 1 uchwały, który nadaje nową treść § 3 ust. 1 uchwały zmienianej jest sprzeczny z art. 6r ust. 3 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w powołanym wyżej przepisie uchwały wskazała, co następuje: "§ 3

ust. 1. W zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi Gmina zapewnia odbiór następujących odpadów komunalnych zebranych na nieruchomości zamieszkałej oraz na nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe położonej na terenie Gminy Krzepice: 1) papier; 2) metale; 3) tworzywa sztuczne; 4) szkło; 5) odpady opakowaniowe wielomateriałowe; 6) bioodpady; 7) odpady tekstyliów i odzieży; 8) odpady niebezpieczne; 9) przeterminowane chemikalia; 10) przeterminowane leki; 11) środki ochrony roślin i opakowania po nich i opakowania po nawozach chemicznych; 12) zużyte żarówki i świetlówki, lampy fluorescencyjne i inne odpady zawierające rtęć; 13) przepracowane oleje i tłuszcze; 14) zużyte baterie i akumulatory w podziale na: a) zużyte baterie i akumulatory inne niż samochodowe; b) zużyte akumulatory samochodowe; 15) odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki; 16) odpady budowlane i rozbiórkowe: a) gruz (tj. pustak, cegła, kafła, pokruszony beton, skute tynki, odpadowe materiały ceramiczne itp.); b) pozostałe odpady powstające w wyniku budowy i remontu (tj. deski, panele, stolarka okienna, blacha, druty, inne elementy metalowe itp.); 17) meble i inne odpady wielkogabarytowe; 18) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny; 19) zużyte opony; 20) niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne; 21) popiół i żużle z palenisk domowych."

W tym miejscu należy wskazać, iż regulacje uchwały podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy muszą uwzględniać wszystkie rodzaje odpadów wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy – albowiem do nich wszystkich (zgodnie z tym przepisem) sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Tym samym każdy uchwalany akt na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy (jako akt prawa miejscowego) w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych powinien określać wymagania przynajmniej co do wszystkich ustawowych rodzajów odpadów, którymi są odpady wynikające z przepisu art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 października 2020 r., sygn. akt I SA/Gl 767/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy *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 punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w pkt 5, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych 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, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży.

Należy stwierdzić, że podstawowe rodzaje odpadów określone już przez ustawodawcę w art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy – przy ustanawianiu dodatkowych rodzajów odpadów powinny zostać niezmienione. Ustawodawca bowiem wprost w art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy określił rodzaje odpadów, co do których gmina ma zapewnić ich selektywne zbieranie (również w regulaminie utrzymania czystości i porządku muszą być określone wszystkie rodzaje odpadów wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy - co do których mają znaleźć się szczegółowe zasady dotyczące wymagań w zakresie selektywnego ich zbierania). Na marginesie należy wskazać, że w regulaminach utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - na mocy art. 4 ust. 2a ustawy rada może

wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy, co oznacza, że odpady takie nie mogą być wyodrębnione spośród odpadów ustawowych (stanowiąc w zasadzie ich podrodzaje), ale powinny być odrębnym rodzajowo strumieniem odpadów, nienależącym do katalogu rodzajów odpadów ustawowych.

Tymczasem, nie wszystkie frakcje odpadów komunalnych wymienione w wyżej powołanym przepisie § 3 ust. 1 uchwały w nowym brzmieniu są tożsame z frakcjami przewidzianymi w ustawie. Chodzi tu przede wszystkim o:

- przeterminowane chemikalia (pkt 9),
- przeterminowane leki (pkt 10),
- środki ochrony roślin i opakowania po nich i opakowania po nawozach chemicznych (pkt 11),
- zużyte żarówki i świetlówki, lampy fluorescencyjne i inne odpady zawierające rtęć (pkt 12),
- przetworzone oleje i tłuszcze (pkt 13),
- zużyte baterie i akumulatory w podziale na: a) zużyte baterie i akumulatory inne niż samochodowe; b) zużyte akumulatory samochodowe (pkt 14),
- odpady budowlane i rozbiórkowe: a) gruz (tj. pustak, cegła, kafla, pokruszony beton, skute tynki, odpadowe materiały ceramiczne itp.); b) pozostałe odpady powstające w wyniku budowy i remontu (tj. deski, panele, stolarka okienna, blacha, druty, inne elementy metalowe itp.) (pkt 16).

W tym miejscu należy podkreślić, iż ustawodawca w przepisach ustawy (art. 3 ust. 2 pkt 6, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy) posługuje się frakcją: przeterminowanych leków i chemikaliów, nie zaś – jak Rada uczyniła to w § 3 ust. 1 pkt 9 i pkt 10 uchwały w nowym brzmieniu odrębnie frakcją przeterminowane leki i odrębnie frakcją chemikalia.

Niedopuszczalne było również wyodrębnienie osobnych frakcji odpadów, tj. środków ochrony roślin i opakowań po nich i opakowań po nawozach chemicznych, zużytych żarówek i świetlówek, lamp fluorescencyjnych i innych odpadów zawierających rtęć, przetworzonych olejów i tłuszczów (§ 3 ust. 1 pkt 11-13 uchwały w nowym brzmieniu). Odpady te stanowią część frakcji „odpadów niebezpiecznych”, co oznacza, że nie ma możliwości tworzenia nowych frakcji w tym zakresie. Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 779 ze zm.) odpady niebezpieczne oznaczają odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych (...). Jednocześnie należy wskazać, iż rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 10) wskazuje katalog odpadów, w tym niebezpiecznych. W katalogu tym zostały umieszczone wszystkie wymienione wyżej odpady niebezpieczne, którym można przypisać odpowiedni kod. Nie istnieje zatem delegacja ustawowa do utworzenia nowych, dodatkowych frakcji dla części odpadów niebezpiecznych, bo oznacza to, że mieszkaniec będzie musiał je osobno zbierać, a nakładanie takiego obowiązku na mieszkańców gminy, w świetle obowiązujących przepisów, jest niedopuszczalne.

Ponadto Rada w § 3 ust. 1 pkt 14 uchwały zmienianej dokonała podziału zużytych baterii i akumulatorów na:

- a) zużyte baterie i akumulatory inne niż samochodowe,
- b) zużyte akumulatory samochodowe.

Zdaniem organu nadzoru skoro ustawodawca we wskazanych wyżej przepisach ustawy wskazał, iż selektywne zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych ma obejmować frakcję – zużyte baterie i akumulatory, brak jest podstaw prawnych do wprowadzenia w podejmowanej przez Radę uchwale postanowień dokonujących podziału powyższej frakcji odpadów komunalnych.

Z tych też przyczyn brak jest również podstaw do dokonania podziału frakcji odpadów komunalnych – odpady budowlane i rozbiórkowe na:

- a) gruz (tj. pustak, cegła, kafla, pokruszony beton, skute tynki, odpadowe materiały ceramiczne itp.);

b) pozostałe odpady powstające w wyniku budowy i remontu (tj. deski, panele, stolarka okienna, blacha, druty, inne elementy metalowe itp.) - § 3 ust. 1 pkt 16 uchwały w nowym brzmieniu.

Zdaniem organu nadzoru wymienione wyżej frakcje odpadów, tj. zużyte baterie i akumulatory oraz odpady budowlane i rozbiórkowe to są dwie frakcje odpadów komunalnych w obrębie których nie można dokonywać dalszego podziału. Stanowisko takie zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 13 października 2020 sygn. akt I SA/Gl 767/20), w którym stwierdził ponadto, iż „wprowadzając taki podział odpadów Rada Miasta *de facto* utworzyła odrębne strumienie odpadów, co oznacza, że mieszkaniec będzie musiał do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych dostarczać zużyte opony oraz odpady budowlane i rozbiórkowe z zachowaniem przewidzianego wyżej podziału wskazanych frakcji”.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Krzepicach w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 6r ust. 3 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w części określonej w *petitum*, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego