



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.899.2020

Katowice, dnia 28 października 2020 r.

Rada Gminy Porąbka

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/187/2020 Rady Gminy Porąbka z dnia 24 września 2020 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 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1490) – dalej jako: „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2020 r. Rada Gminy Porąbka podjęła uchwałę Nr XX/187/2020 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 podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3 – 3d ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 września 2020 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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. Z kolei z art. 4 ust. 2 ustawy wynika, że regulamin określa wymagania w zakresie m.in.:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, 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,

c) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Postanowienia dotyczące selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie określonych odpadów komunalnych, częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych 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 odpadów komunalnych 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.

Tymczasem należy zauważyć, że w stosunku do uchwały Nr XX/186/2020 Rady Gminy Porąbka z dnia 24 września 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Porąbka zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie Nr NPII.4131.1.898.2020. W związku z wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego wyeliminowany został Regulamin utrzymania czystości i porządku. W następstwie tego nie będzie możliwa ocena zachowania spójności kwestionowanej uchwały z Regulaminem, a tym samym ocena jej legalności. Dlatego też stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – której byt prawny uzależniony jest od legalności Regulaminu - w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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, 3b i 3d ustawy. Przy czym normy art. 6r ust. 3a 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.

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 precyzyjnie realizujących delegację ustawową, bez przekraczania jej granic. Rozpatrując kwestię poprawnej realizacji delegacji przepisu art. 6r ust. 3-3b i 3d ustawy należy zauważyć, że – mimo fakultatywności ust. 3a i 3b - stanowi on normę formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. To oznacza, że w uchwale rady gminy oczywiście muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się przynajmniej do zagadnień ujętych art. 6r ust. 3 i 3d ustawy. Brak natomiast uregulowania którejkolwiek z kwestii wskazanych w tym przepisie, uznawany będzie za istotne naruszenie prawa, skutkujący koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przepisy uchwały podejmowanej w oparciu o art. 6r ust. 3 ustawy, powinny uwzględniać w swych unormowaniach wszystkie ustawowe frakcje odpadów, to jest te wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy (czyli papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady) oraz w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy (czyli: 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) - albowiem do nich wszystkich sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Uchwała ta może również uwzględniać wydzielone w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie w oparciu o przepis art. 4 ust. 2a pkt 1 i 2 frakcje odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz odpady stanowiące części roślin pochodzące z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy.

Tymczasem z treści kwestionowanej uchwały wynika, że unormowania kwestionowanej uchwały nie uwzględniają w swej treści wszystkich ustawowych frakcji odpadów komunalnych.

Przepisem § 1 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały Rada postanowiła, że:

1. W zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi będą świadczone następujące usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych:

1) odbiór odpadów bezpośrednio z nieruchomości, gromadzonych w pojemnikach lub workach:

a) papier,

b) metale,

c) tworzywa sztuczne,

d) szkło,

e) odpady opakowaniowe wielomateriałowe,

f) bioodpady - odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, za wyjątkiem zwolnionych w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym,

g) meble i inne odpady wielkogabarytowe,

h) popiół,

i) niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne,

2) Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych świadczy usługi w zakresie przyjmowania następujących rodzajów odpadów komunalnych:

a) papier,

b) metale,

c) tworzywa sztuczne,

d) szkło,

e) odpady opakowaniowe wielomateriałowe,

f) bioodpady - odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych,

g) bioodpady - pozostałe bioodpady niewymienione w lit. f),

h) odpady niebezpieczne,

i) przeterminowane leki i chemikalia,

j) 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 igieł i strzykawek,

k) zużyte baterie i akumulatory,

l) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,

m) meble i inne odpady wielkogabarytowe,

n) zużyte opony,

o) odpady budowlane i rozbiórkowe w ilości do 500 kg od właściciela nieruchomości w danym roku kalendarzowym,

p) odpady tekstyliów i odzieży,

q) popiół.

Nie wszystkie wyżej wymienione frakcje odpadów są tożsame z frakcjami, przewidzianymi w ustawie. Analizując powyższe należy stwierdzić, że Rada Gminy Porąbka w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy dokonała własnej kategoryzacji odpadów komunalnych, nie przewidzianej w obowiązujących aktach prawnych. Do takiego działania natomiast nie była uprawniona. Rada w tworzeniu regulacji dotyczących frakcji odpadów musi być konsekwentna i posługiwać się jednolitą nomenklaturą. Podstawowe frakcje określone już przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy – przy ustanawianiu regulacji aktów prawa miejscowego powinny zostać niezmienione.

Ustawodawca w przepisach ustawy posługuje się frakcją: bioodpady, nie zaś frakcją: *bioodpady - odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych* lub bioodpady inne niż odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych.

Przewidziane ustawą wymagania selektywnej zbiórki odpadów odnoszą się m.in. do bioodpadów rozumianych - zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 797) – w całości jako *ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność*. Bioodpady rozumiane są przez ustawodawcę jako frakcja zawierająca w całości przedmiotowo określone (z uwagi źródło pochodzenia czy wytworzenia tych odpadów) ulegające biodegradacji odpady komunalne. Ustawodawca - poza przypadkiem wynikającym z art. 4 ust. 2a ustawy stanowienia o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne – nie dopuszcza możliwości klasyfikowania bioodpadów w odmienny sposób. Frakcja *bioodpady - odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych* (czy też frakcja bioodpady inne niż odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych) przewidziana powyższą regulacją nie jest *frakcją odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne*, możliwą do wyodrębnienia. Jest ona częścią składową frakcji bioodpadów – a więc w istocie jej podfrakcją, której w oparciu o przepisy ustawy wyodrębnić nie można.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że przepisy § 1 ust. 1 pkt 1 lit. f uchwały w zakresie sformułowania *odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych*, § 1 ust. 1 pkt 2 lit. f w zakresie sformułowania *odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych* i lit. g uchwały - nieprawidłowo regulują frakcje odpadów komunalnych stanowiących bioodpady, a tym samym istotnie naruszają prawo.

Niezależnie od powyższego wątpliwości organu nadzoru budzą uregulowania § 4 ust. 2, § 7 ust. 3 uchwały.

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 precyzyjnie realizujących delegację ustawową, bez przekraczania jej granic. Wyczerpujące wyliczenie przez ustawodawcę kwestii, które winny zostać uregulowane w uchwale organu stanowiącego jest także równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych tej uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. W tym miejscu należy zważyć na treść art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji stanowiącego, że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu - aktu prawa miejscowego - musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej, a realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK rok 2000, nr 5, poz. 141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)".

W świetle powyższych rozważań w opinii organu nadzoru w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy nie mieszczą się przepisy § 4 ust. 2 i § 7 ust. 3 kwestionowanej uchwały. W ocenie organu nadzoru Rada stanowiąca w ramach przepisu art. 6r ust. 3 ustawy nie jest władna nakładać na właścicieli nieruchomości jakichkolwiek obowiązków czy regulować sposób zachowania w zakresie transportowania odpadów komunalnych na PSZOK, a także w zakresie przygotowania pojemników do odbioru odpadów komunalnych. Treść art. 6r ust. 3 ustawy bowiem daje Radzie kompetencję do określenia 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 częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Tym samym na podstawie tego przepisu rada może określić

jedynie obowiązki spoczywające na Gminie w ściśle określonym przedmiocie, a nie na właścicielu nieruchomości pozbywającego się odpadów komunalnych. Takie bowiem podlegają regulacjom „regulaminowym”, na mocy art. 4 ust. 2 ustawy.

Wyczerpujące wyliczenie przez ustawodawcę kwestii, które winny zostać uregulowane w uchwale organu stanowiącego, jest także równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych tej uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 8 listopada 2012 roku, sygn. akt: II OSK 2012/12, 7 kwietnia 2010 roku, sygn. akt: II OSK 170/10 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Poznaniu z dnia 23 października 2013 roku, sygn. akt: IV SA/Po 748/13, z dnia 3 października 2013 roku, sygn. akt: IV SA/Po 507/13, Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 roku, sygn. akt: II SA/Sz 238/13, Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 roku, sygn. akt: II SA/Gl 465/14, Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010 roku, sygn. akt: II SA/Bd 1299/10, Łodzi z dnia 7 maja 2010 roku, sygn. akt: II SA/Łd 239/10 (wszystkie orzeczenia są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem orzeczenia.nsa.gov.pl). Warto w tym miejscu przywołać wyrok z dnia 9 września 2014 roku, sygn. akt: II OSK 654/14, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że gmina nie może wykraczać poza swoje kompetencje nawet, jeśli cel wprowadzanych wymogów dla mieszkańców jest słuszny (publ. G. Prawna 2014/175/7).

Skoro zatem w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez omawiany przepis, to wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzą o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/187/2020 Rady Gminy Porąbka z dnia 24 września 2020 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, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego