

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI  
W KATOWICACH

Wydział Nadzoru Prawnego  
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 8 kwietnia 2020 r.

NPII.4131.1.360.2020

Wynięto 2020 -04- 09  
Rm / GOR /  
MEC 2140142  
506  
pep  
Rada Miejska w Kłobucku

**Zawiadomienie  
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 256) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 173/XIX/2020 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Kłobuck 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 2019 r., poz. 2010) – dalej jako: „ustawa”.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 12 marca 2020 r. Rada Miejska w Kłobucku podjęła uchwałę Nr 173/XIX/2020 w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Kłobuck i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3, 3a - 3d w zw. z art. 5 ust.1 pkt 1 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 marca 2020 r.

W przekonaniu organu nadzoru uchwała ta jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy 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. 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, jak również rozstrzygnięcie nadzorcze nr 29/2013 Wojewody Kujawsko – Pomorskiego z dnia 1 lutego 2013 roku, Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 4 lutego 2013 roku, poz. 690). 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 172/XIX/2020 Miejskiej w Kłobucku z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kłobuck zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie nr: NPII.4131.1.358.2020. W przypadku wydania powyższego rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego wyeliminowana zostanie ww. uchwała. W następstwie tego nie będzie możliwa ocena zachowania spójności kwestionowanej uchwały z uchwałą w sprawie Regulaminu czystości i porządku na terenie gminy Kłobuck, a tym samym ocena jej legalności. Dlatego też wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały – której byt prawny uzależniony jest od legalności uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kłobuck - w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Niezależnie od powyższego należy również wskazać na istotne uchybienia o charakterze materialnym uchwały, również skutkujące stwierdzeniem jej nieważności w całości.

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 charakter obligatoryjny. 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 – stanowią one normy formułujące 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>).

Tymczasem w ocenie organu nadzoru nie realizuje w sposób prawidłowy zakresu delegacji ustawowej. 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: odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałe w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe oraz odpady tekstyliów i odzieży). 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 ustawy frakcje odpadów komunalnych inne niż wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy oraz odpady stanowiące części roślin pochodzące z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy.

Tymczasem z treści § 2 uchwały wyłania się podział odpadów na następujące frakcje:

- 1) zmieszanych (nie selektywnie zebranych)
- 2) selektywnie zebranych:
  - a) szkło,
  - b) papier i tektura,
  - c) tworzywa sztuczne,
  - d) metale,
  - e) opakowania wielomateriałowe,
  - f) odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji,
  - g) meble i inne odpady wielkogabarytowe,
  - h) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
  - i) przeterminowane leki i chemikalia,
  - j) zużyte baterie i akumulatory,
  - k) odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne z wyłączeniem odpadów pochodzących z pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zgodnie z przepisami Prawa budowlanego oraz odpadów zawierających azbest,
  - l) zużyte opony,
  - ł) odpady zielone,
  - m) tekstylia i odzież,
  - n) popiół z palenisk domowych,
  - o) 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,
  - p) odpadów niebezpiecznych, w tym chemikaliów i opakowań po nich, lamp fluorescencyjnych i innych odpadów zawierających rtęć, żarówek, świetlówek, urządzeń zawierających freony, przetworzonych smarów i olejów.

Nie wszystkie wyżej wymienione frakcje odpadów są tożsame z frakcjami, przewidzianymi w ustawie i wydzielonymi w uchwale w sprawie Regulaminu czystości i porządku na terenie gminy Kłobuck. Analizując powyższe należy stwierdzić, że Rada Miejska w Kłobucku 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. Niedopuszczalnym bowiem jest nazywanie jednej frakcji odpadów w różnorodny sposób w Regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie i w uchwale podejmowanej w oparciu o art. 6r ust. 3 ustawy. Wreszcie należy stwierdzić, że podstawowe frakcje zostały 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: papier, nie zaś frakcją: papier i tektura,
- frakcją: odpady opakowaniowe wielomateriałowe, nie zaś frakcją: opakowania wielomateriałowe,

- frakcją: bioodpady – nie zaś frakcją: odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji, odpady zielone,
- pojęciem: niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne, nie zaś pojęciem: zmieszanych (nieselektywnie zebranych).

Posłużenie się w kwestionowanej uchwale odmiennymi i zawężającymi pojęciami ustawowych frakcji odpadów, powoduje, że uchwała ta nie reguluje wszystkich ustawowych frakcji odpadów komunalnych.

Należy również zwrócić uwagę, że kwestionowany przez organ nadzoru Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłobuck, nie wydzielił ze strumienia odpadów do obowiązkowego selektywnego zbierania odpadów frakcji: bioodpady, które przewiduje niniejsza uchwała.

Tym samym należy stwierdzić, że Rada Miejska w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy w sposób nieuprawniony posługuje się pojęciem bioodpady. Z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy wynika zaś, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez zbieranie w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1. Z przepisów tych wynika, że rada gminy określa w regulaminie frakcje odpadów, które zbierane są na terenie gminy.

Ponadto Rada w § 2 ust. 1 pkt k uchwały doprecyzowała pojęcie odpadów budowlanych i rozbiórkowych wyłączając z tych odpadów odpady pochodzące z pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zgodnie z przepisami Prawa budowlanego oraz odpadów zawierających azbest. Rada powiązała zatem tą frakcję odpadów ze sposobem ich wytworzenia, co w ocenie organu nadzoru nie jest dozwolone.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że objęcie regulacjami kwestionowanej uchwały frakcji nieznanymi ustawie, ani uchwale podejmowanej w oparciu o przepis art. 4 ust. 2 ustawy spowoduje, sprzeczność tej uchwały z prawem. Nieprawidłowe uregulowania tej uchwały pozbawiają ją elementów obligatoryjnych – determinujących jej legalność w całości.

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, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **12 kwietnia 2020 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego