



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 czerwca 2020 r.

Poz. 4555

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.545.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 czerwca 2020 r.

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/271/2020 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Czeladź 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 zw. z art. 4 ust. 2 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 29 kwietnia 2020 r. Rada Miejska w Czeladzi przyjęła uchwałę Nr XXII/271/2020 w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Czeladź i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dalej jako „uchwała”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2020 roku.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Miejska w Czeladzi wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3 ustawy i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

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 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 XXII/269/2020 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czeladź zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie Nr NPII.4131.1.537.2020. Z dniem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego wyeliminowana zostanie uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czeladź. Powyższą uchwałą Rada Gminy dostosowała regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie do zmienionych art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579), która weszła w życie 6 września 2019 roku przepisów ustawy utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Oznacza to, że na terenie Gminy Czeladź będzie obowiązywał dotychczasowy regulamin utrzymania czystości i porządku nieuwzględniający zmian wprowadzonych ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. W tej sytuacji pozostawienie w obrocie prawnym uchwały Nr XXII/271/2020 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 29 kwietnia 2020 r. powodowałoby brak spójności ww. uchwały z obowiązującym na terenie Gminy Czeladź regulaminem. Dlatego też stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – której byt prawny uzależniony jest od legalności regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czeladź - w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy *Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: 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 (tj. selektywne zbierane odpady komunalne obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady), 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.*

Oznacza to, że ustawodawca zobowiązał gminy, aby punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych zapewniały przyjmowanie co najmniej wszystkich wymienionych wyżej frakcji odpadów. Rada Gminy określając sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych

nie była uprawniona do ograniczenia w uchwale frakcji odpadów, które będą przyjmowane w gminnym punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Wśród frakcji przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów Rada Gminy nie uwzględniła bowiem *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*

Wspomnieć również należy, że Rada Gminy w przedmiotowej uchwale przewidziała również nieprawidłowe frakcje odpadów, tj.:

- odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów,

- odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpad komunalny – w skład, której wchodzi odpady pochodzące z remontów i innych robót budowlanych wykonywanych we własnym zakresie, na wykonanie, których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę lub na wykonanie, których nie jest wymagane zgłoszenie do administracji budowlano–architektonicznej.

Wskazać należy, iż ustawodawca na podstawie ww. przepisów określił frakcje odpadów, których przyjmowanie powinno zapewnić punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Tymczasem, Rada Gminy posłużyła się w uchwale nomenklaturą obowiązującą w poprzednim stanie prawnym. Należy zauważyć, iż przed nowelizacją ustawodawca wymagał selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujących co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji. Po nowelizacji ustawy wymagania selektywnej zbiórki odpadów odnoszą się m.in. do szkła i osobno do odpadów opakowaniowych wielomateriałowych oraz do **bioodpadów**, rozumianych zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 701), 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*. Tym samym, Rada Miejska w Czeladzi posługując się frakcją „odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów” istotnie naruszyła prawo. Jednocześnie wspomnieć należy, iż powyższa frakcja niezgodna jest także z regulacją zawartą w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czeladź, w którym prawidłowo określono frakcję jako bioodpady.

Ponadto, regulacje zawarte w § 2 ust. 1 pkt 8 i § 2 ust. 2 pkt 5 uchwały, dotyczące definicji odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpad komunalny również należy uznać za nieprawidłowe. W ocenie organu nadzoru tworzenie tego typu definicji na użytek wykonywania uchwały jest niedopuszczalne. Organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do definiowania ww. pojęć. Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprawdzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. W kontekście tych wyjaśnień należy stwierdzić, że wprowadzenie w uchwale definicji dla ustawowych pojęć oraz nadanie im własnego znaczenia wypacza wolę ustawodawcy. Przede wszystkim zaś zawęża zakres obowiązywania

uchwały do zakresu znaczeniowego nadanego przez Radę, co stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych, a tym samym istotne naruszenie prawa.

Dalej, w ocenie organu nadzoru, uchwała zawiera szereg regulacji wykraczającej poza delegację ustawową, a mianowicie:

- § 4 pkt 3 uchwały dot. utrzymania pojemników do selektywnego zbierania odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, która to regulacja należy do materii regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy;

- § 5 ust. 1 i 3 uchwały zawierający wytyczne, obowiązki dla przedsiębiorcy (jednostki wywozowej) odbierającego odpady, które w ocenie organu nadzoru należą do kwestii umownych;

- § 7 uchwały, stanowiący iż: odpady komunalne odebrane od właścicieli nieruchomości w ramach gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi przekazywane są uprawnionym podmiotom w celu poddania procesom odzysku lub unieszkodliwienia zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXII/271/2020 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Czeladź 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.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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

Krzysztof Nowak