



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 kwietnia 2021 r.

Poz. 2611

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.288.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 2021 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/245/2021 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 1 marca 2021 r. w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Pietrowice Wielkie w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości opłat za te usługi - w całości, jako sprzecznej z art. 6r ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1439) – dalej jako: „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 1 marca 2021 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie podjęła uchwałę Nr XXVII/245/2021 w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Pietrowice Wielkie w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości opłat za te usługi. Przepisem § 1 ust. 1 kwestionowanej uchwały Rada wprowadziła: *następujące dodatkowe odpłatne usługi świadczone przez Gminę Pietrowice Wielkie w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów:*

1) *odbiór odpadów betonu i gruzu betonowego z rozbiórek i remontów (kod: 17 01 01) oraz gruzu ceglanego (kod: 17 01 02),*

2) *gałęzie i konary drzew lub krzewów (kod: 17 02 01) o średnicy do 15 cm.*

Stosownie do treści § 1 ust. 2 uchwały *Odpady o których mowa w ust. 1 będą przyjmowane w Punkcie Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych i ważone na urządzeniach wagowych, zainstalowanych w tym obiekcie.*

Jednocześnie w § 2 uchwały Rada ustaliła *następujące stawki opłat za świadczenie dodatkowych usług, o których mowa w § 1:*

1) *za odbiór odpadów betonu i gruzu betonowego z rozbiórek i remontów: 450 zł za 1 Mg,*

2) *za odbiór gałęzi i konarów: 450 za 1 Mg.*

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 4 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 marca 2021 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 6r ust. 4 ustawy, rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz

wysokość cen za te usługi. Z kolei z art. 6r ust. 3 ustawy wynika, że 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. 3a ustawy zostało przewidziane, 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, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wymaga wskazania, iż uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy ma charakter fakultatywny, a jej treść nie zobowiązuje właściciela nieruchomości do korzystania z dodatkowych usług oferowanych przez gminę. Usługi te nie są świadczone przez gminę w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi wnoszoną przez właścicieli nieruchomości. Ustawodawca nie sprecyzował rodzaju dodatkowych usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Pod pojęciem tym należy jednak rozumieć usługi w wymienionym wyżej zakresie, do których świadczenia gmina nie jest zobowiązana z mocy ustawy. Usługi dodatkowe to usługi wykraczające poza standard – świadczone w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rodzaj usług dodatkowych jest zależny od treści obligatoryjnej uchwały rady gminy podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy w sprawie szczegółowego sposobu i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Może to być np. odbiór odpadów, których ilość gmina może ograniczyć w ramach usługi świadczonej w zamian za opłatę (np. zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych) ponad ustalony limit lub odbiór u źródła powstawania odpadów na żądanie właściciela nieruchomości.

Norma z art. 6r ust. 4 ustawy nie stanowi dyspozycji dla rady gminy do ograniczania zakresu świadczonych przez siebie usług obligatoryjnych. Kwestia ilości odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości, niestanowiących rodzajów odpadów wskazanych w art. 6r ust. 3a ustawy nie może stanowić elementu uchwały, o której mowa w art. 6r ust. 4 ustawy. Właściciel nieruchomości, w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma prawo oczekiwać, że gmina zapewni odebranie od niego odpadów komunalnych, niebędących odpadami z art. 6r ust. 3a ustawy, w każdej ilości. Należy przy tym zauważyć, że w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 4 ustawy nie mieści się nakładanie obowiązków na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady komunalne. W uchwale tej powinny zostać określone wyłącznie: 1) rodzaje dodatkowych usług, 2) sposób ich świadczenia oraz 3) ceny za nie.

Należy zauważyć, że przepisy uchwały podejmowanej w oparciu o art. 6r ust. 4 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 ustawy (czyli: odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, 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). 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 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 wyłaniają się następujące frakcje odpadów:

- *betonu i gruzu betonowego z rozbiórek i remontów (kod: 17 01 01)*
- *gruzu ceglanego (kod: 17 01 02),*
- *gałęzie i konary drzew lub krzewów (kod: 17 02 01) o średnicy do 15 cm.*

Definiując rodzaje (podfrakcje) odpadów budowlanych i rozbiórkowych, Rada posłużyła się oznaczeniem katalogowym w oparciu o rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2020 r., poz. 10), dalej jako *rozporządzenie*. W załączniku do przedmiotowego

rozporządzenia został wprowadzony trójstopniowy podział odpadów na grupy, podgrupy i rodzaje, w zależności od źródeł ich powstawania.

Wyżej wymienione frakcje odpadów nie są jednak tożsame z frakcjami, przewidzianymi w ustawie i wydzielonymi w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pietrowice Wielkie. Analizując powyższe należy stwierdzić, że Rada Gminy w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy dokonała własnej kategoryzacji odpadów komunalnych, nie przewidzianej w obowiązujących aktach prawnych. Do takiego działania natomiast nie była uprawniona. 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. Z przepisów tych wynika, że rada gminy określa w regulaminie frakcje odpadów, które zbierane są na terenie gminy. Nie jest dopuszczalne wydzielenie frakcji odpadów w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 1299/20, publikowany w CBOSA). Ponadto, Rada w odniesieniu do odpadów betonu oraz gruzu betonowego, powiązała odbiór odpadów ze sposobem ich wytworzenia – w uchwale jest mowa o „odpadach z rozbiórek i remontów”. Tymczasem zgodnie z poglądem wyrażonym przez WSA w Gliwicach w przywołanym już wyroku z dnia 1 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1596/19, CBOSA, rada gminy nie jest uprawniona do zawężania zakresu odbieranych odpadów z uwagi na sposób ich powstania, a wprowadzenie tego typu ograniczenia *prowadzi w istocie do uwolnienia się przez gminę z obowiązków wynikających z ustawy oraz regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie*.

W konsekwencji przyjęcia regulacji kwestionowanej doszło do niezgodnego z prawem limitowania usług odbioru bioodpadów oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

Stosownie do treści art. 6r ust. 2d ustawy w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Natomiast zgodnie z art. 6r ust. 3a ustawy w uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Powyższe oznacza, że jedynym sposobem limitowania możliwości pozbywania się odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości jest:

- limitowanie (zgodne z art. 6r ust. 3b ustawy) częstotliwości odbioru odpadów u źródła, jednak z jednoczesnym zapewnieniem alternatywnych sposobów pozbywania się tych odpadów;
- limitowanie ilościowe wyraźnie wskazanych frakcji odpadów (to jest: zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne) odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Na podstawie powyższych przepisów nie jest możliwym ograniczenie rodzajowe odbieranych odpadów komunalnych.

Ponadto należy zauważyć, że w obowiązującym obecnie systemie prawnym nie ma już możliwości ilościowego ograniczania odbierania lub przyjmowania odpadów zielonych. Natomiast zgodnie z przepisem art. 3 ust. 2c 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 wytworzenia.

Uchwała Nr XXV/233/2020 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczeń usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów przewiduje, że bioodpady będą odbierane w zamian za uiszczoną przez właścicieli opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bezpośrednio z nieruchomości 1 raz na dwa tygodnie w okresie od kwietnia do października i 1 raz na miesiąc w okresie od listopada do marca (§ 4 pkt 7 uchwały, załącznik do uchwały), natomiast odpady budowlane i rozbiórkowe będą przyjmowane w punktach selektywnego zbierania odpadów

komunalnych, po dostarczeniu ich przez właściciela nieruchomości własnym transportem, zgodnie z harmonogramem otwarcia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. (§ 6 pkt 13 uchwały, załącznik do uchwały). Powyższe oznacza, że w systemie gospodarki odpadami zorganizowanym przez Gminę Pietrowice Wielkie w ramach uiszczonej opłaty bioodpady są w całości odbierane u źródła wytwarzania tych odpadów – bez możliwości oddawania ich na PSZOK, natomiast odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, są przyjmowane tylko na PSZOK-u. Przepisy tej uchwały nie zawierają żadnych regulacji limitujących ilościowy odbiór lub przyjmowanie na PSZOK – jakichkolwiek odpadów komunalnych.

Wobec tak skonstruowanego systemu Gmina Pietrowice Wielkie może oferować dodatkowe usługi i pobierać za nie opłatę w zakresie:

- odbierania odpadów budowlanych i rozbiórkowych u źródła, jednakże bez zróżnicowania tych odpadów na podfrakcje: beton i gruz betonowy z rozbiórek i remontów (kod: 17 01 01) oraz gruz ceglany (kod: 17 01 02),

- odbierania bioodpadów u źródła ponad ustaloną częstotliwość lub przyjmowania ich na PSZOK, jednakże bez różnicowania tych odpadów na inne podfrakcje: gałęzie i konary drzew lub krzewów (kod: 17 02 01) o średnicy do 15 cm.

Podsumowując powyższe, o ile dopuszczalnym byłoby wprowadzenie ilościowego limitu odbioru odpadów budowlanych i rozbiórkowych, to już zawężenie ich odbioru dokonywanego w ramach usługi dodatkowej jedynie do konkretnych podfrakcji, w opinii organu nadzoru, stanowi niedopuszczalne obejście ustawowego obowiązku gospodarowania przez gminę odpadami komunalnymi w zakresie odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

Rada ustanawiając z kolei *dotatkowe odpłatne usługi świadczone przez Gminę Pietrowice Wielkie w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów* na odbiór gałęzi i konarów drzew lub krzewów (kod: 17 02 01) o średnicy do 15 cm dopuściła się nieznanego ustawie, a tym samym niedopuszczalnego limitowania rodzajowego bioodpadów. Regulacja ta stoi też w oczywistej sprzeczności z § 4 pkt 7 uchwały Nr XXV/233/2020 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczeń usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów (publ. Dz. Urz. Woj. Śl. z 2020 r. poz. 9571). Należy także zauważyć, że w wyniku powyższych regulacji prawnych kwestionowanej uchwały, w zamian za uiszczoną przez właścicieli opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, będą oni mogli pozbywać się (poprzez bezpośredni ich odbiór z nieruchomości) tylko części bioodpadów – to jest wszystkich bioodpadów za wyjątkiem gałęzi i konarów drzew lub krzewów (kod: 17 02 01) o średnicy do 15 cm, ponieważ uchwała podejmowana na podstawie 6r ust. 3 ustawy nie przewiduje przyjmowania w zamian za uiszczoną opłatę bioodpadów na PSZOK. Taka natomiast konstrukcja gospodarowania odpadami komunalnymi istotnie narusza art. 3 ust. 2c ustawy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVII/245/2021 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 1 marca 2021 r. w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Pietrowice Wielkie w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości opłat za te usługi, w całości, 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, 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