



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.736.2023

Łódź, 25 sierpnia 2023 r.

Rada Miejska w Pabianicach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572 i 1463)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVIII/647/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie miasta Pabianice i zagospodarowania tych odpadów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 lipca 2023 r. Rada Miejska w Pabianicach podjęła uchwałę Nr LXVIII/647/23 w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie miasta Pabianice i zagospodarowania tych odpadów.

Uchwała ta została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 31 lipca 2023 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Pabianicach zawiadomienia z 8 sierpnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.736.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 14 sierpnia 2023 r. znak: OS.0007.3.2023 I Zastępca Prezydenta Miasta Pabianic złożył wyjaśnienia, z których wynika, że stosowna uchwała według wskazań

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

zawartych w zawiadomieniu zostanie podjęta przez Radę Miejską w Pabianicach na sesji Rady Miejskiej.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Jako podstawę podjęcia uchwały Nr LXVIII/647/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie miasta Pabianice i zagospodarowania tych odpadów przyjęto art. 18 ust. 2, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3 i 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469) - zwanej dalej ustawą. 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. Stosownie natomiast do brzmienia art. 6r ust. 3d ustawy, 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. Wskazane w cytowanych przepisach elementy stanowią obligatoryjne i niezbędne minimum, które musi zostać zawarte w uchwale. Niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest, tak w orzecznictwie sądowo - administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, postanowienia uchwały LXVIII/647/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie miasta Pabianice i zagospodarowania tych odpadów, naruszają prawo w sposób istotny.

W § 2 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały Rada wskazała na odpady opakowaniowe ze szkła, jako frakcję odpadów komunalnych, co stanowi o niewłaściwym wypełnieniu delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy. Stosownie do powyższych przepisów ustawy, Rada pominęła szkło jako frakcję odpadów komunalnych zbieranych selektywnie. Zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, gminy zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujących co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Zgodnie natomiast z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, gminy tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej następujących rodzajów odpadów komunalnych: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady, odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych, które powstały 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 oraz odpady tekstyliów i odzieży, a także odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych. Zatem pominięcie szkła jako frakcji odpadów komunalnych stanowi istotne naruszenie prawa i wymaga stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy treść § 2 ust. 1 pkt 1 lit. j, § 3 ust. 4 pkt 3 lit. b oraz § 3 ust. 6 uchwały, gdyż Rada wskazała jedynie odpady wielkogabarytowe, jako frakcję odpadów komunalnych zbieranych selektywnie.

Stosownie do powołanych powyżej przepisów ustawy frakcją odpadów komunalnych są meble i inne odpady wielkogabarytowe. Należy zauważyć, że Rada podejmując uchwałę na podstawie art. 6r ust. 3 i 3a ustawy nie może pominąć żadnej z wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy frakcji odpadów komunalnych podlegających selektywnemu zbieraniu.

Ponadto nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy treść § 3 ust. 1 uchwały, bowiem Rada nie uregulowała sposobu odbierania tektury, metali i odpadów opakowaniowych wielomateriałowych. Rada postanowiła w § 3 ust. 1 uchwały, że „papier, tworzywa sztuczne, szkło, odpady bio oraz niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne odbierane będą „u źródła” z pojemników wystawionych przez właścicieli nieruchomości na zewnątrz posesji do granicy nieruchomości, do drogi publicznej dojazdowej, lub z pojemników ustawionych w pergolach śmietnikowych, do których zapewniony jest swobodny dojazd i dostęp z zewnątrz”, co oznacza, że w stosunku do takich frakcji odpadów jak: tektura, metale i odpady opakowaniowe wielomateriałowe nie została wypełniona delegacja ustawowa wynikająca ze wskazanych powyżej przepisów ustawy.

Opisane wyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i powodują konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, że postanowienia uchwały Nr LXVIII/647/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie miasta Pabianice i zagospodarowania tych odpadów, zawierają również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 2 ust. 1 pkt 1 lit. f uchwały, w którym wskazano odpady ulegające biodegradacji ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów (tj. liście, drobne gałęzie, trawy), Rada przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, bowiem ustawa reguluje bioodpady jako frakcję odpadów komunalnych. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że z definicji bioodpadów wskazanej w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699 z późn. zm.) wynika, co należy rozumieć pod pojęciem bioodpady. Zatem Rada wprowadziła do niniejszej uchwały rodzaj frakcji odpadów, którego ustawa nie przewiduje. Mając na uwadze wymienione przepisy ustawy tj. art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, należy stwierdzić, że Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nazewnictwa jednej z frakcji odpadów. Przypomnieć trzeba, że omawiana uchwała stanowi akt prawa miejscowego (normatywny akt wykonawczy), co oznacza, że Rada uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku

w gminach. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia. Jednocześnie wyżej wskazane nieprawidłowości dotyczą także treści § 3 ust. 1 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje również na nieprawidłowość w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. i uchwały, w którym Rada postanowiła o odpadach niebezpiecznych jako frakcji odpadów komunalnych zbieranych selektywnie. Jednocześnie Rada wymieniła w tym zakresie zużyte baterie i akumulatory oraz chemikalia, które stanowią odrębną od odpadów niebezpiecznych frakcję odpadów komunalnych. Zatem regulacje dotyczące zużytych baterii i akumulatorów oraz chemikaliów, jako odrębne frakcje odpadów komunalnych powinny być wymienione w oddzielnych punktach uchwały.

Treść § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały w zakresie wyrazów: „pochodzące z remontów prowadzonych samodzielnie” stanowi modyfikację i przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, gdyż frakcją odpadów komunalnych są odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych. Ograniczenie przez Radę odbioru odpadów budowlanych i rozbiórkowych – do pochodzących z remontów prowadzonych samodzielnie, istotnie narusza prawo i przekracza granice upoważnienia płynącego z ustawy. Dodatkowo należy zauważyć, że obowiązkiem gminy wynikającym z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy jest zapewnienie przyjmowania przez PSZOK odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych. Zgodnie natomiast z art. 6r ust. 3a ustawy, w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, Rada uprawniona jest do ograniczenia wyłącznie ilości przyjmowanych w PSZOK odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, a nie charakteru czy zakresu prac budowlanych. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na treść art. 1b ust. 2 ustawy, zgodnie z którym do postępowania z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi z gospodarstw domowych stosuje się przepisy dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi.

Przekracza delegację ustawową i stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu ustawy § 3 ust. 4 pkt 1 uchwały w zakresie wyrazów „i zbędne”, bowiem frakcją odpadów komunalnych są przeterminowane leki. Przypomnieć należy, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych Rada nie została upoważniona do powtarzania i modyfikowania przepisów ustawy oraz do wychodzenia poza zakres otrzymanego ustawą upoważnienia.

Również w § 3 ust. 4 pkt 3 lit. g uchwały Rada dokonała przekroczenia delegacji ustawowej i modyfikacji przepisu ustawy zawartej w art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy w zakresie łącznego wskazania odpadów niebezpiecznych i chemikaliów, które są odrębnymi frakcjami odpadów komunalnych i powinny być wymienione w oddzielnych punktach.

Jednocześnie zdaniem organu nadzoru takie łączne uregulowanie tych dwóch frakcji odpadów komunalnych może wprowadzać w błąd mieszkańców jako zobowiązanie do zbierania ich jako jednej frakcji odpadów komunalnych.

Ponadto treść § 5 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazu „niezwłocznie” stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 i ust. 3d ustawy. Należy zaznaczyć, że powyższych uregulowań nie wynika, aby w przedmiotowej uchwale Rada ustanawiała wymóg zgłaszania reklamacji w zakresie świadczonych usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego PSZOK w określonym terminie (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 2302/20).

Reasumując, uchwała Nr LXVIII/647/23 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie miasta Pabianice i zagospodarowania tych odpadów w istotny sposób narusza prawo tj. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, a także art. 6r ust. 3 i 3a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz art. 6r ust. 3 i ust. 3d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Pabianic