



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 sierpnia 2016 r.

Poz. 3809

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.111.11.2016.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 29 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIII/142/2016 Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2016 r. Rada Miasta i Gminy Prochowice podjęła m.in. uchwałę nr XXIII/142/2016 w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 1 lipca 2016 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXIII/142/2016 Organ Nadzoru stwierdził, że narusza ona art. 6r ust. 3, 3b i 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach- dalej: ustawy (Dz. U. z 2016 r., poz. 250).

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3 ustawy w związku z art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87).

Według 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.". Ustęp 3d tego artykułu stanowi: „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.”. Cytowany przepis wyznacza w sposób wiążący obligatoryjny zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sposób sformułowania art. 6r ust. 3 i ust. 3d ustawy, jako norm bezwzględnie obowiązujących, wskazuje na konieczność uwzględnienia w omawianej uchwale

wszystkich wymienionych w przywołanych przepisach zagadnień. Wymaganie takie koresponduje również z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta oznacza, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej i tylko w takiej formie oraz w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Zgodnie z normą wynikającą z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, wydając akty prawa miejscowego działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym determinuje zarówno fakt wydania aktu prawnego będącego aktem prawa miejscowego, jak i treść możliwych lub koniecznych do zamieszczenia w nim uregulowań.

Ustanawiając w uchwale nr XXIII/142/2016 m.in. sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w tym regulamin korzystania z tych punktów, całkowicie pominięta została przez Radę obligatoryjna kwestia z art. 6r ust. 3d ustawy: 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.

Zgodnie z intencją ustawodawcy to właśnie rada gminy, w uchwale podejmowanej na podstawie 6r ust. 3, powinna uregulować tę kwestię. Poza bezwzględnie obowiązującym charakterem normy kompetencyjnej określenie tego zagadnienia jest to o tyle istotne, że ustawowe zadania punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych i przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości różnią się. 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 zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a;”. Natomiast według art. 6f ust. 1 ustawy: „Wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera z przedsiębiorcą wybranym w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1, umowę na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.”. Zatem obowiązkiem ustawowym utworzonego przez gminę punktu selektywnej zbiórki jest przyjmowanie odpadów komunalnych zebranych w sposób selektywny. Z kolei zadaniem wybranego w drodze przetargu przedsiębiorcy jest odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ustawy, czyli nieruchomości zamieszkałych i-w przypadku podjęcia przez radę uchwały na podstawie art. 6c ust. 2- niezamieszkałych (art. 6d ust. 1 ustawy). Brak rozróżnienia w tym przypadku odpadów komunalnych odbieranych przez przedsiębiorcę oznacza, że świadczy on, po zawarciu umowy z gminą, usługę odbioru odpadów zebranych w sposób selektywny i nieselektywny. Mając zatem na względzie zadania tych podmiotów celem ustawodawcy było kompleksowe uregulowanie przez radę trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez obydwa podmioty wymienione w art. 6r ust. 3d ustawy. Poza tym ustawodawca przewidując obowiązkowe określenie w omawianej uchwale trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego PSZOK, uznał, że zgłoszenia dokonane przez właścicieli powinny przynajmniej ograniczyć przypadki niewykonywania albo niewłaściwego wywiązywania się wyłonionych przez gminę przedsiębiorców z obowiązków świadczenia usług odbioru odpadów. Wskazana w art. 6r ust. 3d ustawy obligatoryjna kompetencja do uregulowania uprawnienia właścicieli nieruchomości służy również lepszemu zapewnieniu wykonywania przez podmioty prowadzące PSZOK obowiązku przyjmowania kategorii odpadów komunalnych wskazanych w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Realizując kompetencję ustawową organ stanowiący gminy musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w art. 6r ust. 3 i 3d ustawy elementów uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Akt, który nie wyczerpuje wyznaczonego w sposób imperatywny przez ustawodawcę określonego zakresu przedmiotowego jest aktem niekompletnym i wadliwym. Istotnie narusza on prawo, a zatem konieczne jest stwierdzenie jego nieważności. Argumentację powyższą potwierdza

również orzecznictwo sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 czerwca 2014 r. (sygn. akt IV SA/Wr 171/13, niepubl.) wskazał, że niewypełnienie przez uchwałę rady gminy określonego prawem zakresu regulacji uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości, pomimo ujęcia w jej treści niewadliwych przepisów.

Kolejną podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały nr XXIII/142/2016 w całości jest sposób sformułowania jej §3 ust. 1 lit. "a" i "c": "Odbieranie odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości będzie prowadzone z częstotliwością: a) niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne-nie rzadziej niż jeden raz na 2 tygodnie; c) odpady komunalne ulegające biodegradacji-nie rzadziej niż jeden raz w miesiącu."

Według art. 6r ust. 3b ustawy: "Dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z zabudowy jednorodzinnej; w przypadku gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza."

Cytowany przepis ustawy zawiera część dyspozytywną i obligatoryjną. W części dyspozytywnej ustawodawca ustanawia dla rady gminy zasadę swobody w określeniu i zróżnicowaniu częstotliwości odbioru odpadów. Swoboda ta doznaje jednak ograniczenia w dalszej części tego przepisu, stanowiącej już część wiążącą dla lokalnego prawodawcy, ponieważ ustawodawca wymaga by częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów oraz bioodpadów w okresie od kwietnia do października z:

1) budynków wielolokalowych położonych w gminach miejskich i w części miejskiej gmin miejsko-wiejskich;

2) z zabudowy jednorodzinnej w gminach miejskich i w części miejskiej gmin miejsko-wiejskich; była nie rzadsza niż odpowiednio raz na tydzień i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie.

Gmina Prochowice jest gminą miejsko-wiejską i w części miejskiej Gminy znajduje się zarówno zabudowa wielorodzinna, jak i jednorodzinna, co wynika również z postanowień uchwały nr XXIII/141/2016 Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Prochowice (§7-§10). Tymczasem Rada Miasta i Gminy w §3 ust. 1 lit. "a" i "c" uchwały, stanowiąc odnośnie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych zmieszanych i ulegających biodegradacji nie dokonała rozróżnienia tej częstotliwości na odbiór przedmiotowych odpadów z zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej miejskiej części Gminy Prochowice w okresie od kwietnia do października. Rada arbitralnie wyznaczyła minimalną częstotliwość odbioru odpadów zmieszanych i bioodpadów, która wynosi odpowiednio: jeden raz na dwa tygodnie i jeden raz w miesiącu. Takie częstotliwości naruszają zatem art. 6r ust. 3b ponieważ częstotliwości odbioru zmieszanych odpadów i bioodpadów z budynków wielolokalowych części miejskiej Gminy oraz bioodpadów z budynków wielolokalowych i z zabudowy jednorodzinnej części miejskiej Gminy są rzadsze niż wyznaczone w sposób wiążący przez ustawodawcę i w ogóle nie odnoszą się do podanego przez niego okresu w roku. Rozróżnienie minimalnej częstotliwości odbioru odpadów komunalnych w sposób wskazany przez ustawodawcę w art. 6r ust. 3b m.in. w części miejskiej gmin miejsko-wiejskich stanowi obligatoryjny element uchwały podejmowanej przez radę gminy w gminie miejsko-wiejskiej, którego brak stanowi istotne naruszenie prawa.

Wynikający z art. 6r ust. 3b ustawy precyzyjny nakaz dotyczący ustalenia minimalnej częstotliwości odbioru odpadów komunalnych z terenów zabudowy wielolokalowej i jednorodzinnej gmin miejskich i wiejsko-miejskich na w okresach i na poziomie wskazanym w tym przepisie jest rezultatem ustalania przez część gmin zbyt rzadkiego odbierania odpadów lub nieracjonalnych limitów na odpady komunalne w wyniku czego ustawodawca uznał za konieczne doprecyzowanie tych kwestii. Naruszenie art. 6r ust. 3b ustawy w sposób dokonany przez Radę w §3 ust. 1 lit. "a" i "c" stwarza stan prowadzący do poważnych konsekwencji dla środowiska na terenach zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej w części miejskiej Gminy Prochowice oraz życia i zdrowia ludzi zamieszkałych na tych terenach. Okres od kwietnia do października charakteryzuje się w swej przeważającej części wysokimi temperaturami powietrza. Częstotliwość odbioru odpadów zmieszanych i bioodpadów w tym czasie na omawianych obszarach, rzadsza niż wskazana w art. 6r ust. 3b ustawy, może spowodować wystąpienie zagrożenia epidemiologicznego na zurbanizowanych obszarach, w postaci szybszego

i niekontrolowanego rozwoju insektów i gryzoni, oraz doprowadzić do drastycznego obniżenia jakości powietrza.

Stwierdzenie nieważności ograniczone jedynie do §3 ust. 1 lit. "a" i "c" uchwały spowodowałoby, że w obrocie pozostałby akt pozbawiony obligatoryjnych regulacji w kwestii częstotliwości odbioru zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów ulegających biodegradacji. Mając zatem powyższe na uwadze zasadne i konieczne jest stwierdzenie nieważności całej omawianej uchwały również z uwagi na istotne naruszenie art. 6r ust. 3b ustawy.

Dodatkowo Organ Nadzoru zwraca uwagę na pozostałe naruszenia prawa zawarte w poniższych przepisach omawianej uchwały.

Stosownie do §1 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 uchwały: "1. Określa się, że w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi Gmina Prochowice będzie świadczyć usługi odbioru: 1) zmieszanych odpadów komunalnych, w ilościach wynikających z Regulaminu utrzymania czystości porządku na terenie Miasta i Gminy Prochowice, 2. W przypadku przekroczenia ilości zmieszanych odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości prowadzących nieselektywną zbiórkę odpadów komunalnych, właściciel nieruchomości, na której powstały odpady, ponosi koszt ich odbioru przez przedsiębiorcę wpisanego do rejestru działalności regulowanej prowadzonego przez gminę. Jednostkowe koszty odbioru zawarto w uchwale w sprawie określania rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę, w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania odpadów oraz wysokości cen za te usługi."

Przytoczonymi przepisami Rada dokonała ograniczenia ilościowego odbieranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, stanowiąc, że ich nadmiar będzie odbierany za dodatkową opłatą oprócz opłaty wnoszonej przez właścicieli nieruchomości na podstawie art. 6h ustawy.

Przepis art. 6r ust. 4 ustawy zezwala radzie gminy na podjęcie uchwały w sprawie rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi. Ustawodawca nie sprecyzował o jakie dodatkowe usługi chodzi w tym przepisie, jedynie wskazał na elementy, które powinny być przedmiotem uchwały, m.in. wysokość cen za usługi dodatkowe. Cena ta pokrywa koszty dodatkowych usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, a więc takich, których gmina z mocy ustawy nie świadczy. Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 ustawy). Rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 ustawy-Rada Miasta i Gminy Prochowice podjęła taką uchwałę w dniu 19 grudnia 2012 r., oznaczoną nr XXX/176/2012). Obowiązkiem gminy jest zapewnienie odbioru odpadów komunalnych, zatem odbiór odpadów jest świadczeniem obligatoryjnym (usługą obligatoryjną) gminy, za które pobierana jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiąca należność publicznoprawną. Brak rozróżnienia kategorii odpadów oznacza, że obowiązkiem gminy jest z zasady zapewnienie, w zamian za wniesioną przez właścicieli nieruchomości na podstawie art. 6h ustawy opłatę, odbioru co najmniej zmieszanych i selektywnie zebranych odpadów komunalnych w każdej ilości. Natomiast szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych, dopuszczający m.in. wyjątki w zakresie ilości określonych rodzajów odbieranych od właścicieli odpadów, określa w odrębnej uchwale rada gminy wyłącznie w oparciu o art. 6r. ust. 3 i 3a ustawy.

W oparciu o art. 6r ust. 3a ustawy Rada jest uprawniona do wyłącznie ilościowego ograniczenia odbieranych lub przyjmowanych w utworzonym przez gminę PSZOK-u tylko takich odpadów komunalnych jak: odpady zielone, zużyte opony, odpady wielkogabarytowe oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne. Z treści tego przepisu wynika także a contrario, że nie jest dopuszczalne ograniczenie ilości pozostałych rodzajowo odbieranych odpadów komunalnych. Kwestionowane przepisy uchwały, statuuje jako usługę dodatkową odbiór zmieszanych odpadów komunalnych w ilości przekraczającej poziom określony w regulaminie utrzymania czystości (czyli de facto obowiązującą minimalną pojemność pojemnika), odnoszą się zatem do obowiązkowego zadania gminy, w postaci usługi obligatoryjnej, tj. odbioru odpadów komunalnych co najmniej w postaci zmieszanej lub zebranych selektywnie (z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w art. 6r ust. 3a ustawy). Dodatkowa usługa to zaoferowanie przez gminę na swoim terenie możliwości skorzystania z niej, a więc właściciele nieruchomości nie mają obowiązku,

ale możliwość skorzystania z niej, np. mycia pojemników. Norma z art. 6r. ust. 4 ustawy nie stanowi przyzwolenia dla 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 uiszczaną 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.

W poszczególnych wierszach tabeli zamieszczonej w załączniku nr 1 do uchwały Rada dokonała ograniczenia ilościowego następujących rodzajów odpadów komunalnych przyjmowanych przez PSZOK: odzież (wiersz 4), tekstylia (wiersz 5), rozpuszczalniki (wiersz 6), kwasy (wiersz 7), alkalia (wiersz 8), odczynniki fotograficzne (wiersz 9), lampy fluorescencyjne (wiersz 10), urządzenia zawierające freony (wiersz 11), farby, tusze, farby drukarskie, kleje (wiersz 12 i 13), leki (wiersz 14), baterie i akumulatory (wiersz 15 i 16), zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne (wiersz 17 i 18), opony samochodowe o średnicy nieprzekraczającej 56 cm (wiersz 26), magnetyczne i optyczne nośniki informacji (wiersz 30), oleje silnikowe i przekładnie smarowe (wiersz 31), opakowania zawierające pozostałości substancji niebezpiecznych lub nimi zanieczyszczone (wiersz 32), odpadowy toner drukarski (wiersz 33).

Natomiast według pkt II ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały: "Odpady niebezpieczne płynne powinny znajdować się w oryginalnych opakowaniach producenta. Opakowania powinny posiadać etykiety i nie powinny być uszkodzone.". W pkt II ust. 7 załącznika nr 2 do uchwały postanowiono: "Do PSZOK nie są przyjmowane następujące rodzaje odpadów: odpady zawierające azbest, -szyby samochodowe, -szkło zbrojone i hartowane, -zmieszane odpady komunalne, -części samochodowe". Z kolei według pkt II ust. 8 tiret trzecie załącznika nr 2 do uchwały: "Dostarczający odpady zobowiązany jest do natychmiastowego zabrania odpadów w przypadku stwierdzenia braku możliwości identyfikacji odpadów niebezpiecznych."

Kwestionowane przepisy zawierają ograniczenia w zakresie rodzajów oraz ilości odpadów przyjmowanych przez punkty selektywnej zbiórki. Tymczasem art. 6r ust. 3a ustawy dopuszcza wprowadzenie do uchwały podejmowanej na mocy ust. 3 tego artykułu jedynie ograniczeń ilościowych w zakresie odbieranych odpadów komunalnych, i to jedynie w stosunku do tych kategorii odpadów (wbrew kwestionowanym wierszom tabeli z załącznika nr 1 do uchwały i pkt II ust. 7 załącznika nr 2 do uchwały), które wymienione są w tym przepisie stanowiąc: "W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości odpadów zielonych, 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.". Kwestionowane uregulowania stanowią zatem przekroczenie kompetencji z art. 6r ust. 3 i 3a ustawy.

Odnosząc się do uregulowanych w kwestionowanych wierszach tabeli z załącznika nr 1 do uchwały i pkt II ust. 7 załącznika nr 2 do uchwały ograniczeń rodzajów i ilości, jak i parametrów przyjmowanych przez PSZOK odpadów wymaga zauważenia, że brzmienie art. 6r ust. 3a i art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy nie budzi wątpliwości. Rada gminy jest uprawniona na podstawie art. 6r ust. 3a ustawy do dokonania w uchwale podejmowanej w oparciu o ust. 3 tego artykułu ograniczeń ilościowych wyłącznie w stosunku do wskazanych w tym przepisie rodzajów odpadów komunalnych przyjmowanych przez PSZOK. Z kolei wykonując ustawowy obowiązek utworzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, gminy muszą zapewnić przyjmowanie przez te punkty co najmniej takich odpadów komunalnych jak m.in. zużyte opony, zużyte akumulatory, przeterminowane leki i chemikalia, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy). Ustawodawca nakazuje zatem gminom stworzenie warunków do zapewnienia możliwości pozbywania się przez właścicieli nieruchomości wszystkich rodzajów odpadów komunalnych spełniających warunki z art. 3 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 6r ust. 3a ustawy bez konieczności spełniania przez te odpady dodatkowych wymogów. Rada, ograniczając możliwość pozbywania się przez właścicieli nieruchomości zużytych opon, przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych akumulatorów i zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego poprzez wskazanie cech (tylko niektóre rodzaje zużytego sprzętu elektronicznego i elektrycznego, opon, leków i chemikaliów) i parametrów tych odpadów (przez ograniczenie ich fizycznych rozmiarów) oraz ograniczając ilość poszczególnych kategorii odpadów przyjmowanych przez PSZOK w zakresie szerszym niż wynika to z art. 6r ust. 3a ustawy (w stosunku do przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych: baterii i akumulatorów oraz urządzeń elektrycznych i elektronicznych, odzieży, tekstyliów) ograniczyła tym samym uprawnienia właścicieli nieruchomości wynikające z powołanych

przepisów ustawy. Organ stanowiący gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy może jedynie ograniczyć ilość (a więc nie wielkość i inne parametry) odebranych i przyjmowanych przez punkty selektywnej zbiórki odpadów, do czego upoważnia ust. 3a tego artykułu. Nawet to ograniczenie nie może obejmować jednak m.in. odpadów będących zużytymi: bateriami i akumulatorami, lekami i chemikaliami, odzieżą, tekstyliami, czy sprzętem elektrycznym i elektronicznym. Omawiane regulacje uchwały naruszają prawo w sposób istotny ponieważ kształtują prawa i obowiązki adresatów uchwały nr XXIII/142/2016 (aktu prawa miejscowego) w sposób odmienny i węższy niż zostało to przewidziane w przepisie rangi ustawowej.

Poza tym konsekwencją wymienionych wyżej, sprzecznych z ustawą ograniczeń, polegających na nieodebraniu przez przedsiębiorcę lub przez PSZOK odpadów wymienionych w kwestionowanych zapisach uchwały i jej załącznikach, będzie wyrzucanie ich do odpadów zmieszanych (np. w osiedlowych kontenerach) lub powstawanie dzikich wysypisk, co jest niezgodne z celem ustawy.

Według §4 ust. 5 uchwały: "Zarządca PSZOK może odmówić przyjęcia odpadów niezidentyfikowanych, niewiadomego pochodzenia, o niewiadomym składzie, odbiegających od charakterystyki podanej w regulaminie funkcjonowania PSZOK-u, który stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały."

Wprowadzone przez §4 ust. 5 uchwały pojęcia odpadów „niezidentyfikowanych, niewiadomego pochodzenia, o niewiadomym składzie,” są pojęciami nieprecyzyjnymi. Brak precyzyjnego określenia wspomnianych pojęć w postanowieniach uchwały nr XXIII/142/2016 uniemożliwi bądź znacznie utrudni adresatom normy zgodne z nią zachowanie, zaś zakres znaczeniowy tych pojęć będzie kształtowany wyłącznie przez podmioty wykonujące uchwałę na etapie jej wykonania w drodze uznaniowej interpretacji. Ponadto wieloznaczność tych pojęć może spowodować naruszenie uprawnień właścicieli nieruchomości skorelowane z obowiązkiem gminy wynikającym z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy. Zgodnie z tym przepisem gmina ma obowiązek utworzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych zapewniającego przyjmowanie przez te punkty od właścicieli nieruchomości co najmniej takich odpadów komunalnych jak przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ustawy. Posłużenie się przez uchwałodawcę tak nieprecyzyjnymi pojęciami jak odpady „niezidentyfikowane, niewiadomego pochodzenia, o niewiadomym składzie,” sprawi, że punkt selektywnej zbiórki nie będzie przyjmował od właścicieli nieruchomości odpadów będących odpadami komunalnymi spełniającymi wymogi art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, na podstawie niewiadomych i arbitralnie ustalanych kryteriów stosowanych odrębnie w stosunku do każdego właściciela nieruchomości. Podobnie właściciel nieruchomości, po selektywnym zebraniu odpadów komunalnych określonych w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, na podstawie omawianego fragmentu §4 ust. 5 uchwały nie będzie w stanie ustalić czy jest uprawniony do oddania zebranych odpadów do PSZOK.

Jedną z pochodnych konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego jest nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m.in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. W przedmiotowym przypadku uznaniowość w ustalaniu znaczenia omawianych pojęć pogłębi dodatkowo brak ich definicji w przepisach powszechnie obowiązujących m.in. w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że należy tak redagować przepisy, by w sposób jednoznaczny: 1) wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone; 2) określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej, by nie były one oskarżane o arbitralność w stosowaniu prawa. Niejasność przepisów nie powinna prowadzić do tego, że pewne osoby zrezygnują z korzystania z przysługujących im uprawnień tylko dlatego, że nie są pewne ich zakresu (Wierczyński G., Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2009).

Stosownie do pkt I ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały: "Przyjęcia dokonuje się po sprawdzeniu zawartości dostarczonych odpadów, ich zgodności z wykazem przyjmowanych aktualnie odpadów, ich czystości, składu, zabezpieczenia, itp.". W pkt II ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały postanowiono: "Dostarczone odpady nie mogą być zmieszane i zanieczyszczone innymi odpadami". Według pkt II ust. 8 tiret drugie załącznika do uchwały: "Dostarczający odpady zobowiązany jest do natychmiastowego zabrania odpadów w przypadku stwierdzenia zanieczyszczeń i zabrudzeń w dostarczonych odpadach,".

Mimo otwartego charakteru norma kompetencyjna z art. 6r ust. 3 ustawy, upoważniająca radę gminy do określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów

komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, nie jest równoznaczna z dowolnością przyjmowanych przez radę uregulowań. Nawet tak skonstruowany przepis nie zwalnia rady gminy od respektowania innych powszechnie obowiązujących norm prawnych, tym bardziej jeżeli są one zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i dotyczą obowiązku gminy i skorelowanego z nim uprawnienia właściciela nieruchomości. Jeżeli jednym z elementów zakresu usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną opłatę jest świadczenie usługi w postaci odbioru selektywnie zebranych odpadów komunalnych przez punkty selektywnej zbiórki to w pierwszej kolejności należy mieć na uwadze powołany już przepis art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy. Ustanowiony tam obowiązek gmin utworzenia punktu selektywnej zbiórki zapewniającego odbiór od właścicieli nieruchomości przynajmniej takich rodzajów odpadów komunalnych, które wymienione są w tym przepisie, oznacza, że właściciele nieruchomości mają prawo oczekiwać odebrania przez punkt selektywnej zbiórki (w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowania odpadami komunalnymi) selektywnie zebranych przez nich odpadów komunalnych każdego rodzaju wymienionego w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy. Ani art. 6r ust. 3, ani art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy nie upoważnia organu stanowiącego gminy do formułowania w omawianej uchwale postanowień, które nakazywałyby konieczność mycia odpadów czy uprawniały do określania formy, w jakiej przyjmowane będą do PSZOK odpady komunalne spełniające ustawowe wymogi z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy. Działania takie stanowiłyby naruszenie uprawnień właścicieli nieruchomości wynikających z powołanego przepisu ustawy. Tym bardziej naruszeniem wspomnianych przepisów ustawy, a przez to wynikających z nich ustawowych uprawnień właścicieli nieruchomości, jest wyrażone za pomocą zwrotu "itp" uzależnienie przyjęcia selektywnie zebranych odpadów do PSZOK od spełnienia przez nie bliżej nieokreślonych w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 wymogów.

W pkt II ust. 9 załącznika nr 2 do uchwały postanowiono: „Przyjmujący odpady pracownik PSZOK-u wystawi dostarczającemu potwierdzenie przyjęcia odpadu na ustalonym druku oraz potwierdzi odbiór odpadu na przygotowanej przez dostarczającego zgodnie z obowiązującym wzorem, karcie przekazania odpadu.”.

Kwestionowany fragment powyższej regulacji pozostaje w sprzeczności z art. 66 ust. 4 w związku z art. 69 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy o odpadach. Stosownie do treści powołanego art. 66 ust. 4 ww. ustawy obowiązek prowadzenia ewidencji odpadów nie dotyczy: 1) wytwórców: a) odpadów komunalnych, b) odpadów w postaci pojazdów wycofanych z eksploatacji, jeżeli pojazdy te zostały przekazane do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów; 2) osób fizycznych i jednostek organizacyjnych niebędących przedsiębiorcami, które wykorzystują odpady na potrzeby własne, zgodnie z art. 27 ust. 8; 3) podmiotów, o których mowa w art. 45 ust. 1 pkt 1; 4) rodzajów odpadów lub ilości odpadów określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 5.

W art. 67 ust. 1 pkt ustawy o odpadach określono, iż ewidencję odpadów prowadzi się z zastosowaniem następujących dokumentów: 1) w przypadku posiadaczy odpadów: a) karty przekazania odpadów, b) karty ewidencji odpadów, c) karty ewidencji komunalnych osadów ściekowych, d) karty ewidencji zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, e) karty ewidencji pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Kartę przekazania odpadów sporządza posiadacz odpadów, który przekazuje odpady (art. 69 ust. 1 ustawy o odpadach). Dopuszcza się niesporządzanie karty przekazania odpadów, jeżeli jeden z posiadaczy odpadów nie jest objęty obowiązkiem prowadzenia ewidencji odpadów (art. 69 ust. 4 ustawy o odpadach).

Z brzmienia cytowanych przepisów wynika jednoznacznie, że wytwórca odpadów komunalnych jest zwolniony z obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów, w tym także karty przekazania odpadu. W przypadku przekazywania odpadów do PSZOK ustawodawca konsekwentnie zezwala na niesporządzanie przez niego ww. dokumentu. Innymi słowy, wytwórca odpadów komunalnych nie musi w tej sytuacji wypełniać karty przekazania odpadu. Skoro zatem ustawodawca zwalnia wytwórcę odpadów komunalnych z tego obowiązku, to rada nie może w stanowionym przez siebie akcie rozstrzygać w odmienny sposób.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:

P. Hreniak