



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 listopada 2016 r.

Poz. 5272

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.76.3.2016.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 28 października 2016 r.

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

stwierdzam nieważność

punktu 1.9., punktu 2.3. we fragmencie „i zanieczyszczone innymi odpadami”, punktu 2.4., punktu 2.5 i punktu 2.7. litera b, c, d, f załącznika nr 1 oraz wiersza piątego w kolumnie trzeciej we fragmencie „do długości 1,5 m.”, wiersza jedenastego w kolumnie trzeciej, wiersza dwunastego w kolumnie trzeciej i wiersza dwudziestego w kolumnie trzeciej we fragmencie: „samochodowe o średnicy nie przekraczającej 56 cm” załącznika nr 2 do uchwały nr XXVIII/136/16 Rady Gminy Marciszów z dnia 29 września 2016 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Marciszów na sesji w dniu 29 września 2016 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3, 3c i 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.) – zwana dalej „ustawą” podjęła uchwałę nr XXVIII/136/16 w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, zwana dalej „uchwałą”. załącznik nr 1 do uchwały stanowi Regulamin Korzystania z Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych. załącznik nr 2 do uchwały przedstawia w formie tabelarycznej rodzaje odpadów przyjmowanych w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 października 2016 r.

W toku postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- **punktu 1.9. załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3a w związku z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy;**
- **punktu 2.3. we fragmencie „i zanieczyszczone innymi odpadami” załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 2 pkt 6 i art. 6r ust. 3 ustawy;**
- **punktu 2.4. załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 2 pkt 6 i art. 6r ust. 3 i 3a ustawy;**
- **punktu 2.5. załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 2 pkt 6 i art. 6r ust. 3 ustawy;**

- punktu 2.7. litera b, c, d, f załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 2 pkt 6 oraz art. 6r ust. 2d ustawy;

- wiersza piątego w kolumnie trzeciej we fragmencie „do długości 1,5 m.” załącznika nr 2 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3a ustawy;

- wiersza jedenastego w kolumnie trzeciej załącznika nr 2 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 2 pkt 6 i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy;

- wiersza dwunastego w kolumnie trzeciej w kolumnie trzeciej załącznika nr 2 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 2 pkt 6 i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy;

- wiersza dwudziestego w kolumnie trzeciej we fragmencie: „samochodowe o średnicy nie przekraczającej 56 cm” załącznika nr 2 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 2 pkt 6, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i art. 6r ust. 3a ustawy.

1.

W punkcie 1.9. załącznika nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że „Pracownik PSZOK może odmówić przyjęcia odpadów niezidentyfikowanych, niewiadomego pochodzenia o niewiadomym składzie odbiegającym od charakterystyki podanej w załączniku nr 2 lub nie dających się jednoznacznie zidentyfikować”.

Wprowadzone pojęcia odpadów „niezidentyfikowanych, niewiadomego pochodzenia o niewiadomym składzie odbiegającym od charakterystyki podanej w załączniku nr 2” są pojęciami nieprecyzyjnymi. Brak precyzyjnego określenia wspomnianych pojęć w postanowieniach uchwały również 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 należy w szczególności zwrócić uwagę, że kwestionowany zapis uchwały 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 wskazanymi wyżej wymaganiami co do charakterystyki odpadów 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 uchwały może mieć trudność w ustaleniu czy jest uprawniony do oddania zebranych odpadów do PSZOK. Natomiast w tym kontekście należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 6r ust. 3a ustawy ustawodawca dopuszcza ograniczenie przyjmowania odpadów przez PSZOK jedynie co do ilości i tylko tych frakcji, które zostały wymienione w tym przepisie, a mianowicie odpadów zielonych, zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne.

Z uwagi na powyższe konieczne jest stwierdzenie nieważności punktu. 1.9. załącznika nr 1 do uchwały.

2.

Normodawca lokalny **w punkcie 2.3. Regulaminu** Korzystania z Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych Dla Gminy Marciszów postanowił, że „Dostarczone odpady nie mogą być zmieszane i zanieczyszczone innymi odpadami”. **W punkcie 2.4.** zdecydował, że „Odpady niebezpieczne płynne powinny znajdować się w oryginalnych opakowaniach producenta”. **W punkcie 2.5.** przesądził z kolei, że „Opakowania powinny posiadać etykiety i nie powinny być uszkodzone”.

Tymczasem przywołane wyżej zapisy uchwały zawierają ograniczenia w zakresie przyjmowania odpadów komunalnych przez PSZOK. Pomimo 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.

W związku z powyższymi regulacjami uchwały należy również mieć na względzie art. 6r ust. 3a ustawy, w którym ustawodawca dopuszcza ograniczenie przyjmowania odpadów przez PSZOK jedynie co do ilości i tylko tych frakcji, które zostały wymienione w tym przepisie, a mianowicie odpadów zielonych, zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne.

Z powyższego względu niezbędne jest stwierdzenie nieważności punktu 2.3. we fragmencie „i zanieczyszczone innymi odpadami”, punktu 2.4. i punktu 2.5. załącznika nr 1 do uchwały.

3.

W punkcie 2.7. załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy Marciszów zdecydowała, że „Do PSZOK nie są przyjmowane następujące rodzaje odpadów:

- odpady zawierające azbest,
- szyby samochodowe,
- szkło zbrojone i hartowane,
- materiały izolacyjne: styropian, wełna mineralna, papa,
- zmieszane odpady komunalne,
- części samochodowe.”

Analizę kwestionowanego przepisu należy rozpocząć od przywołania przepisów ustawowych. W myśl art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy Gminy 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. Zgodnie z kolei z dyspozycją 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”.

Z powyższych przepisów ustawowych wynika więc, że ustawodawca wprowadził minimalny katalog odpadów, który musi być przyjmowany przez PSZOKI. Jednocześnie odpady, które nie są przyjmowane przez PSZOK muszą być odbierane z terenu nieruchomości lub w inny sposób. Gminy są bowiem zobligowane do zapewnienia właścicielom nieruchomości pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych.

Rodzaje odpadów wymienione w kwestionowanym przepisie nie zaliczają się co prawda do katalogu odpadów wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, lecz z przepisów badanej uchwały, jak również z przepisów uchwały nr XXVIII/135/16 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Marciszów nie wynika, że odpady te odbierane są z terenu nieruchomości (za wyjątkiem zmieszanych odpadów komunalnych) albo przyjmowane są w inny sposób (uwaga ta nie dotyczy odpadów zawierających azbest, ze względu na to, że sposób ich pozbywania się określają przepisy odrębne). Dla przykładu można wskazać, że w myśl §1 pkt 5 uchwały od właściciela nieruchomości odbierane jest szkło zebrane w pojemnikach ogólnodostępnych, ale regulamin utrzymania czystości i porządku w §7 i §8 precyzuje już, że chodzi tutaj o szkło białe i kolorowe. W rezultacie właścicielom nieruchomości pozostaje tylko w jeden sposób pozbywać się szyb samochodowych, szkła zbrojonego i hartowanego, styropianu, papy, wełny mineralnej, części samochodowych tj. wrzucając te materiały do odpadów zmieszanych lub na dzikie wysypisko. Tak przyjęta regulacja stoi w sprzeczności do założeń funkcjonującego systemu zbierania odpadów komunalnych w sposób całościowy i jako system zamknięty, który umożliwi mieszkańcom pozbycie się odpadów w sposób zgodny z ustawą.

Z uwagi na powyższe konieczne jest stwierdzenie nieważności punktu 2.7. litera b, c, d, f załącznika nr 1 do uchwały.

4.

W załączniku nr 2 do uchwały normodawca lokalny określił w formie tabelarycznej rodzaj odpadów przyjmowanych w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W kolumnie trzeciej wiersza piątego ograniczył maksymalną długość przyjmowanych świateł liniowych do 1,5 m., a kolumnie trzeciej wiersza dwudziestego ograniczył rozmiar opon samochodowych do średnicy nie przekraczającej 56 cm.

W kolumnie trzeciej wierszy jedenastego i dwunastego wskazano jakie rodzaje zużytych urządzeń elektrycznych i elektronicznych będą przyjmowane w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W kolumnie trzeciej wiersza dwudziestego wskazano z kolei, że w punkcie tym będą przyjmowane jedynie opony samochodowe. Dokonano więc ograniczeń co do rodzaju tego typu odpadu.

Kwestionowane przepisy zawierają ograniczenia w zakresie rodzajów i parametrów 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 fragmentom załącznika 1 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". Rada gminy jest więc uprawniona na podstawie art. 6r ust. 3a ustawy do dokonania w uchwale podejmowanej w oparciu o ust. 3 tego artykułu tylko ograniczeń ilościowych (nie może dokonywać ograniczeń parametrów odpadów) i 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 i zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego poprzez wskazanie cech (tylko niektóre rodzaje opon oraz zużytych urządzeń elektrycznych i elektronicznych) tych odpadów ograniczyła tym samym uprawnienia właścicieli nieruchomości wynikające z powołanych przepisów ustawy. Zakwestionowane przepisy owo prawo ograniczają. W praktyce pozostawienie w obrocie prawnym tych przepisów może spowodować na przykład, że mieszkańcy gminy nie mogą oddawać do PSZOK-u zużytych opon rowerowych lub motocyklowych będą się ich pozbywać wrzucając je do odpadów zmieszanych lub na dzikie wysypisko.

Omawiane regulacje uchwały naruszają prawo w sposób istotny ponieważ kształtują prawa i obowiązki adresatów uchwały nr XXVIII/136/16 (aktu prawa miejscowego) w sposób odmienny niż zostało to przewidziane w przepisie rangi ustawowej i stanowią jednocześnie przekroczenie kompetencji z art. 6r ust. 3 i 3a ustawy.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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