



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 8 marca 2023 r.

Poz. 1446

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.109.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 1 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40) **stwierdzam nieważność uchwały Nr I/10/2023 Rady Gminy Rychliki z dnia 27 stycznia 2023 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.**

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Rychliki, na podstawie art. 6r ust. 3, 3a, 3b, 3c i 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 poz. 2519), określiła szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W załączniku nr 1 do ww. uchwały ustaliła regulamin korzystania z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych w Gminie Rychliki, a w załączniku nr 2, określa wzór oświadczenia mieszkańca Gminy Rychliki o uiszczeniu przez niego m. in. opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Zgodnie art. 6r ust. 3 ww. 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; 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 (ust. 3a); uchwałą, 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 (ust. 3d).

W myśl wynikającej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady legalizmu, organy władzy publicznej, w tym organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Tymczasem w § 2 ust. 1 oraz w § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały, określając odpowiednio frakcje, które są odbierane w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz sposób odbioru odpadów komunalnych - ich częstotliwość, Rada Gminy nie uwzględniła odpadów opakowaniowych wielomateriałowych, które są odpadami komunalnymi, stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a) ustawy, przez co nie wypełniła delegacji ustawowej ww. art. 6r ust. 3 ustawy.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, iż Rada Gminy Rychliki określając zakres przyjmowanych do PSZOK odpadów komunalnych pominęła frakcję odpadów, jaką są odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Działanie to, skutkuje niewyczerpaniem dyspozycji art. 6r ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Niewątpliwie, częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie zawsze stoi na przeszkodzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, jakkolwiek stanowi naruszenie prawa, to jest to jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest natomiast przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” przez ten akt do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania), względnie, gdyby takie niepełne unormowanie wywierało skutek dyskryminacyjny (tj. niezasadnie różnicowało sytuację prawną podmiotów aktem objętych oraz nim nieobjętych, na skutek wadliwego pominęcia) (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 2/04. W ocenie organu nadzoru, powyżej wskazane przesłanki zachodzą w przedmiotowej sprawie i przesądzą o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały Nr I/10/2023 w całości.

Dodatkowo należy wskazać, że również w poniżej wskazanym zakresie uchwała narusza prawo.

W **§ 3 ust. 2 uchwały** postanowiono, iż odbieranie odpadów komunalnych odbywa się zgodnie z harmonogramem odbioru odpadów komunalnych ustalonym przez przedsiębiorcę, z którym Gmina Rychliki zawarła umowę na odbiór odpadów, udostępnionym na stronie internetowej, tj. w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy w Rychlikach pod adresem rychliki-ug.bip-wm.pl oraz na stronie internetowej Gminy Rychliki pod adresem www.rychliki.pl w zakładce Gospodarka Odpadami

W **§ 4 zdanie 4 uchwały** uregulowano, że szczegółowe informacje dotyczące lokalizacji oraz czasu przyjmowania odpadów w PSZOK opublikowane są na stronie internetowej, tj. w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy w Rychlikach pod adresem rychliki-ug.bip-wm.pl, na stronie internetowej Gminy Rychliki pod adresem www.rychliki.pl w zakładce Gospodarka Odpadami, oraz na tablicach informacyjnych w Urzędzie Gminy w Rychlikach oraz w sołectwach Gminy Rychliki.

W tym miejscu należy wskazać, że podejmując akt prawa miejscowego, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać postanowienia zawarte w upoważnieniu. Oznacza to, że w akcie prawa miejscowego rada gminy jest obowiązana uregulować tylko taką materię, która wynika z upoważnienia ustawowego i nie przekracza zakresu tego upoważnienia, a także skierować normy prawne w nim zawarte do adresatów określonych w upoważnieniu. Każde odstępienie od tych zasad jest naruszeniem warunków legalności tego aktu i stanowi istotne naruszenie prawa.

Ustanawiając na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach akt prawa miejscowego, organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w dowolny sposób naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji.

Należy zauważyć, że przepisy prawa miejscowego, powinny stanowić nową jakość prawną, a to oznacza, tworzenie nowych przepisów. Zakwestionowane przepisy uchwały mają charakter wyłącznie informacyjny, a to zaś świadczy o tym, że wskazane postanowienia uchwały w istotny sposób naruszają prawo, bowiem niedopuszczalne jest zawarcie w uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowień sprowadzających się w istocie tylko do funkcji informacyjnej.

Powyższe dotyczy także **pkt 10 załącznika nr 1** do przedmiotowej uchwały.

Z naruszeniem delegacji zawartej w art. 6r ust. 3 ww. ustawy, rada gminy zakazała również w **§ 4 ust. 1 zdanie 3 uchwały**, pozostawiania odpadów poza terenem PSZOK po godzinach jego otwarcia.

Z kolei w **§ 4 ust. 5 uchwały** Rada przyjęła, że chcąc oddać odpady, o których mowa w ust. 2 do PSZOK w Topolnie Wielkim bez ponoszenia dodatkowych opłat, oddający odpady winien na początku zgłosić to do Urzędu Gminy w Rychlikach w celu wystawienia przez pracownika Gminy zaświadczenia potwierdzającego objęcie go systemem gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Rychliki. Następnie przed rozładunkiem winien on przedstawić wyżej wymienione zaświadczenie oraz dokument potwierdzający tożsamość pracownikowi PSZOK w Topolnie Wielkim, a także złożyć oświadczenie, stanowiące załącznik nr 2 do niniejszej uchwały, że przywiezione odpady stanowią odpady komunalne. Podobne przepisy zawarto w pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały.

Powyższe postanowienia są sprzeczne z prawem.

Należy wskazać, że w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie mieści się nakładanie obowiązków na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady komunalne. Obowiązki te wynikają bowiem bezpośrednio z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, oraz regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, podejmowanego na podstawie art. 4 tej ustawy. Natomiast art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, adresowany jest do podmiotów odbierających odpady, w tym do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych i jedynie wobec nich daje możliwość stanowienia określonych obowiązków. Stanowisko takie zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt: II SA/OP 242/13. Tymczasem, stwierdzić należy, iż ww. postanowienia uchwały, w sposób nieuprawniony nakładają obowiązki na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady do PSZOK, w tym obowiązek uzyskania zaświadczenia potwierdzającego objęcie go systemem gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Rychliki przez Urząd Gminy w Rychlikach, obowiązek okazania tego zaświadczenia pracownikowi PSZOK, złożenia oświadczenia, że przywiezione odpady stanowią odpady komunalne.

Należy podkreślić, iż brak jest podstaw prawnych do uregulowania w uchwale kwestii legitymowania osób przekazujących odpady komunalne przez pracowników PSZOK. Wprowadzenie obowiązku okazywania dokumentu potwierdzającego tożsamość, nie mieści się w kompetencji organu stanowiącego do określenia sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, wynikającej z art. 6r ust. 3 ustawy. Należy dodać, że prawo do legitymowania osób mają, w ramach wykonywanych zadań, przedstawiciele organów państwa, upoważnionych przez odpowiednie przepisy ustaw. Dodatkowo należy wskazać, iż żadne przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie przewidują możliwości pozyskiwania przez organy gminy, czy też punkty selektywnej zbiórki odpadów, dokumentów potwierdzających fakt zamieszkiwania na terenie gminy.

Z powyższych względów, jako rażąco naruszający powyżej przywołane przepisy, należy uznać **załącznik nr 2 do uchwały**, zawierające ww. oświadczenie.

W **§ 4 ust. 3 uchwały**, postanowiono, że odpady niebezpieczne, płynne (chemikalia, farby, oleje) lub odpady wymagające opakowania powinny znajdować się w oryginalnych opakowaniach producenta.

W myśl art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Gminy 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 (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. Zgodnie z 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, które muszą być przyjmowane przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jednocześnie odpady, które nie są przyjmowane przez te punkty, muszą być odbierane z terenu nieruchomości lub w inny sposób. Gminy są bowiem zobligowane do zapewnienia właścicielom nieruchomości pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych.

Wprowadzenie wyłączeń w zakresie świadczenia usług przez PSZOK oraz brak regulacji dotyczącej innego sposobu odbierania z nieruchomości odpadów, o których mowa w sentencji rozstrzygnięcia, pozostaje zatem w sprzeczności z ww. art. 6r ust. 2d ustawy i stanowi podstawę do wyeliminowania zakwestionowanej regulacji.

Z tym samym naruszeniem mamy również do czynienia w **§ 4 ust. 8 pkt 1 i 2 uchwały**, w którym Rada Gminy wskazała przypadki, w których dostarczający odpady jest zobowiązany do natychmiastowego zabrania

odpadów. W pkt 1, w przypadku gdy odpady nie znajdują się w wykazie odpadów, natomiast w pkt 2 tego przepisu, w przypadku stwierdzenia przez pracownika zanieczyszczenie odpadów.

Z powołanych wyżej przepisów ustawy, wynika, że gmina w zamian za pobieraną opłatę ma obowiązek odbierać od mieszkańców i zagospodarować wszelkie odpady w nieograniczonej ilości, z wyjątkiem odpadów zielonych, zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne, co do których rada gminy może zastosować ograniczenia ilościowe. Tymczasem z kwestionowanych postanowień uchwały wynika, że Rada ograniczyła, odbiór odpadów w punktach selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w ramach uiszczanej przez mieszkańców opłaty do ustalonego przez siebie wykazu oraz pozostawiając ocenę ww. kwestii swobodnemu uznaniu pracownika PSZOK.

Powyższe uwagi odnoszą się również do postanowień **pkt 2, pkt 4, pkt 5, pkt 7 i pkt 8 załącznika nr 1** do uchwały.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 6r ust. 3 przyjęto w **§ 4 ust. 6 uchwały** oraz pkt 3 załącznika nr 1 do uchwały, że dostarczenie odpadów do PSZOK właściciel nieruchomości objętej systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, organizuje we własnym zakresie i na własny koszt.

Z powyższego przepisu nie wynika bowiem kompetencja rady gminy do rozstrzygania w przedmiotowej uchwale o: sposobie i kosztach transportu odpadów do PSZOK przez właścicieli nieruchomości. Tym samym należy uznać, że ww. przepisy uchwały, został podjęty bez podstawy prawnej.

W **§ 4 ust. 9 uchwały**, Rada przyjęła, iż przyjęciu do PSZOK nie podlegają odpady pochodzące z działalności gospodarczej (z analizy treści uchwały wynika, że użyte sformułowanie „odpady” jest równoznaczne z pojęciem „odpady komunalne”). Postanowienie to narusza art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem zawierającym definicję odpadów komunalnych, odpady komunalne to odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości. Jak wynika z przytoczonej ustawowej definicji odpadów komunalnych nie zostały wyłączone odpady pochodzące z działalności gospodarczej. Stanowisko Organu nadzoru potwierdza wyrok NSA z dnia 19-05-2020, sygn. akt II FSK 2555/19: „Odpady komunalne to nie tylko odpady gospodarstw domowych. Nie można przyjąć, aby na gruncie obowiązującej ustawy o odpadach odpady powstałe w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej mogły a priori zostać uznane za odpady nie mieszczące się w zakresie odpadów komunalnych”. Analogiczne stanowisko zaprezentował Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt V ACa 131/17, teza 1.: „Ustawodawca konstruując pojęcie "odpadów komunalnych" skupił się w głównej mierze na wskazaniu źródeł ich pochodzenia, niezależnych jednak od charakteru podmiotu, odpowiedzialnego za ich wytworzenie i posiadanie. W konsekwencji nie można przyjąć, aby na gruncie obowiązującej ustawy o odpadach, odpady powstałe w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej mogły a priori zostać uznane za odpady nie mieszczące się w zakresie odpadów komunalnych”

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojceki