



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 03 sierpnia 2022 r.

Poz. 3426

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.247.2022.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 29 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 1. pkt 5 w zakresie wyrazów: „będącego właścicielem pojazdu zarejestrowanego na terenie Gminy Miasto Szczecin. Obowiązek rejestracji pojazdu na terenie Gminy Miasto Szczecin nie dotyczy opon rowerowych” oraz §4 uchwały Nr XLI/1136/22 Rady Miasta Szczecin z dnia 28 czerwca 2022 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

#### **Uzasadnienie**

W dniu 28 czerwca 2022 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr XLI/1136/22 *zmieniającą uchwałę w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.* Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 5 lipca 2022 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>1)</sup>, zgodnie z którym *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.* Jednym z elementów uchwały podjętej w oparciu o art. 6r ust. 3 ww. ustawy jest więc określenie sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Ustalenie powyższej kwestii nie może jednak nastąpić w oderwaniu od innych przepisów ustawowych, w szczególności postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Uchwałą Nr XLI/1136/22 Rada Miasta Szczecin dokonała zmiany uchwały Nr XVI/535/20 Rady Miasta Szczecin z dnia 9 kwietnia 2020 r. *w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi*<sup>2)</sup>. W kwestionowanym §1 pkt 5 uchwały organ stanowiący nadał nowe brzmienie §9 ust. 2 uchwały Nr XVI/535/20, regulującego kwestię przyjmowania w Ekoportach dostarczanych przez mieszkańców Gminy Miasto Szczecin zużytych opon, wskazując w nim, że: „W zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi

<sup>1)</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297).

<sup>2)</sup> Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego poz. 2215 z późn. zm.

w Ekoportach nieodpłatnie przyjmowane są dostarczane przez mieszkańców we własnym zakresie zużyte opony pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t, jednakże w ilości nie większej aniżeli 4 sztuki w danym roku kalendarzowym od każdego mieszkańca Gminy Miasto Szczecin będącego właścicielem pojazdu zarejestrowanego na terenie Gminy Miasto Szczecin. Obowiązek rejestracji pojazdu na terenie Gminy Miasto Szczecin nie dotyczy opon rowerowych”.

W ocenie organu nadzoru, przepis ten w zakresie wyrazów „będącego właścicielem pojazdu zarejestrowanego na terenie Gminy Miasto Szczecin. Obowiązek rejestracji pojazdu na terenie Gminy Miasto Szczecin nie dotyczy opon rowerowych” wprowadzony został bez podstawy prawnej, a nadto z naruszeniem art. 6r ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Uzasadniając powyższe stanowisko wskazać należy, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: *gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych wymienionych w pkt 5, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących 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 igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych.*

Dalsze przepisy ustawy obligują gminy do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1), co z kolei wiąże się z obowiązkiem właścicieli tego rodzaju nieruchomości ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h pkt 1). 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, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 6, przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Z kolei, przepis art. 6r ust. 3a ww. ustawy przewiduje natomiast, że w uchwale podjętej w oparciu o treść art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Z treści wszystkich powołanych wyżej regulacji wynika zatem, że właściciel nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, wnoszący na rzecz gminy opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, może w zamian oczekiwać, że gmina zapewni mu pozbycie się wszystkich wytworzonych w gospodarstwie domowym rodzajów odpadów. Jedyne możliwe w tym zakresie ograniczenie może polegać wyłącznie na określeniu limitu co do ściśle wskazanych w art. 6r ust. 3a rodzajów odpadów, w tym zużytych opon. Prawodawca, co trzeba wyraźnie podkreślić, nie przyznał organowi stanowiącemu gminy uprawnienia do wprowadzania innych zastrzeżeń czy warunków, jakie ma spełnić właściciel nieruchomości zamieszkałej uiszczający opłatę z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że o ile Rada Miasta Szczecin upoważniona była do ograniczenia w uchwale podjętej w oparciu o treść art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ilości przyjmowanych w Ekoporcie od mieszkańców Gminy Miasto Szczecin - w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – zużytych opon, o tyle za całkowicie niezgodzące oparcia w przepisach prawa było wprowadzenie zastrzeżenia, że opony te są przyjmowane od mieszkańca Gminy będącego właścicielem zarejestrowanego na terenie Gminy pojazdu. W efekcie bowiem, mieszkaniec ponoszący opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości ustalonej przez Radę Miasta Szczecin, który nie może się wylegitymować tytułem własności pojazdu zarejestrowanego na terenie Gminy Miasto Szczecin, będzie zupełnie pozbawiony – wbrew wynikającej wyraźnie z treści art. 6r ust. 2d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – takiej możliwości. Tymczasem, organ stanowiący gminy nie jest władny formułować w odniesieniu do właścicieli nieruchomości zamieszkałych uiszczających opłatę za

gospodarowanie odpadami komunalnymi jakichkolwiek przesłanek, od których spełnienia będzie zależała możliwość pozbycia się określonych rodzajów odpadów komunalnych.

Zdaniem organu nadzoru, przedstawiona przez Zastępcę Prezydenta Miasta Szczecin w piśmie z dnia 14 lipca 2022 r. ,znak: WGK-IV.7000.4.2.2022.RM, argumentacja nie może zasługiwać na uwzględnienie. Żaden bowiem przepis powszechnie obowiązującego prawa nie pozwala na przyjęcie, że jako odpadu można się pozbyć wyłącznie rzeczy, której jest się właścicielem. Unormowania zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakładają na właściciela nieruchomości obowiązek zbierania w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz ich pozbywania się w sposób zgodny z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jeżeli zatem, właściciel nieruchomości wytwarza odpady w postaci zużytych opon, wnosi na rzecz gminy opłatę z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi, to zgodnie z przepisami tej ustawy ma prawo pozbyć się w ramach uiszczonej opłaty tych odpadów – w ilości wskazanej w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

Zaprezentowana w piśmie z dnia 14 lipca 2022 r. wykładnia art. 6r ust. 3 i ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest nie tylko sprzeczna z językowym brzmieniem tych regulacji (tym samym stanowi wyłom od zasadniczej reguły interpretacyjnej *clara non sunt interpretanda*), ale również pozbawia ww. uprawnienia tych wszystkich właścicieli nieruchomości uiszczających opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, którzy korzystają z pojazdów na podstawie innych tytułów niż tytuł własności, bądź też są właścicielami pojazdów zarejestrowanych na terenie innych gmin niż Gmina Miasto Szczecin.

Postanowienie zatem, że w Ekoporcie przyjmowane będą w zamian za uiszczoną opłatę zużyte opony tylko od mieszkańców będących właścicielami pojazdu zarejestrowanego na terenie Gminy Miasto Szczecin, uznać należy za wykraczające poza ramy upoważnienia określonego w art. 6r ust. 3 i ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Uchwała w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych stanowi akt prawa miejscowego, wydany z upoważnienia określonego w art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Podkreślić przy tym należy, że każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego – aktu prawa miejscowego.

W kontekście powyższego, istotne jest także, że wejście w życie uchwały zawierającej normy powszechnie obowiązujące jest uzależnione od jej ogłoszenia, o czym przesądza art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3)</sup>. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Jednocześnie, przepisy tej ustawy dopuszczają możliwość skrócenia 14-dniowego *vacatio legis*, o czym stanowi ust. 2 tego artykułu, zgodnie z którym *w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym*.

Zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa. Adresat normy powinien mieć zapewniony czas na zapoznanie się z nowym prawem, przystosowanie się do zmienionych regulacji i bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (por. orzeczenie TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K. 27/02, OTK-A 2002/7/92). Jak argumentuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10 *Kategoryczne sformułowanie (...wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia...)* wskazuje na to, że stanowi on normę powszechnie obowiązującą, a więc ma on zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Należy bowiem pamiętać, iż obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady: bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego,

<sup>3)</sup>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

*poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.*

Mając na uwadze okoliczność, że na mocy uchwały Nr XLI/1136/22 zmodyfikowano m.in. treść uprawnień właścicieli nieruchomości, wynikających z uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, za wadliwie i prawnie nieuzasadnione należy uznać postanowienie §4 badanej uchwały, zgodnie z którym „Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”. Zestawienie treści dotychczas obowiązującego §9 ust. 4 uchwały Nr XVI/535/20 (którego brzmienie nadane zostało uchwałą Nr XXXII/936/21 *zmieniającą uchwałę w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi*<sup>4)</sup> oraz treści tego przepisu w brzmieniu nadanym badaną uchwałą dowodzi, że właściciel nieruchomości w zamian za uiszczoną opłatę będzie się mógł pozbyć mniejszej ilości odpadów komunalnych i rozbiórkowych. W myśl bowiem uprzednio obowiązującej regulacji „W zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wytypowanych Ekoportach nieodpłatnie przyjmowane są dostarczane przez mieszkańców Gminy Miasto Szczecin we własnym zakresie: zebrane w sposób selektywny odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne w maksymalnej jednorazowo ilości do 200 kilogramów przypadającej na jednego mieszkańca (...)”. Ograniczenie ilościowe odnosiło się zatem wyłącznie do jednorazowej czynności, skąd wnosić należało, że pozbywać się tego rodzaju odpadów mieszkaniec mógł wielokrotnie w ciągu roku. Natomiast, na mocy uchwały Nr XLI/1136/22 wprowadzono ograniczenie odnoszące się do ilości odpadów budowlanych i rozbiórkowych w skali roku – do 400 kg bądź 480 litrów. Tym samym, wprowadzone w tym akcie rozwiązanie jest mniej korzystne dla adresatów norm w nim zawartych. Dlatego też, zdaniem organu nadzoru, skrócenie 14-dniowego *vacatio legis* jest w przypadku uchwały Nr XLI/1136/22 jest niedopuszczalne.

W świetle powyższej argumentacji, stwierdzenie nieważności §1 pkt 5 w zakresie wyrazów: „będącego właścicielem pojazdu zarejestrowanego na terenie Gminy Miasto Szczecin. Obowiązek rejestracji pojazdu na terenie Gminy Miasto Szczecin nie dotyczy opon rowerowych” oraz §4 uchwały Nr XLI/1136/22 Rady Miasta Szczecin z dnia 28 czerwca 2022 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

**Mateusz Wagemann**  
II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

<sup>4)</sup>Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego poz. 5466.