



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 listopada 2023 r.

Poz. 10687

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.425.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 listopada 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 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XL/406/23 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 19 października 2023 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 przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 października 2023 r. Rada Miejska w Szamocinie podjęła uchwałę nr XL/406/23 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 przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1463 z późn. zm.) w związku art. 6r ust. 3, 3b i 3c ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 24 października 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowi przepis art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, w myśl którego: „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”. Zgodnie z treścią 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”.

Jak wynika z przywołanych wyżej przepisów ustawy, w przedmiotowej uchwale muszą obowiązkowo znaleźć się trzy elementy: 1) częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości, 2) sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, 3) 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. Określenie powyższych kwestii stanowi niezbędne minimum, które musi zostać uregulowane w przedmiotowej uchwale. Brak któregośkolwiek z nich oznacza niewypełnienie przez przedmiotową uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa i koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 stycznia 2018 r. (II OSK 1507/17; CBOSA) wyjaśnił, że „[...] przepis art. 6r ust. 3 w sposób wyraźny wskazuje na obligatoryjne elementy uchwały podjętej na jego podstawie, dlatego powinny się one znaleźć w treści uchwały [...]. Zgodność z prawem aktu wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego polega bowiem na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, czy też częściowego stosowania przepisu. Jeżeli uchwała nie zawiera przewidzianych w ustawie elementów, tj. nie reguluje wszystkich kwestii przekazanych z woli ustawodawcy do uregulowania w jej zakresie, to oznacza, że podjęty akt nie wyczerpuje delegacji ustawowej i jako istotnie naruszający prawo wymaga stwierdzenia nieważności”.

Jednocześnie należy zauważyć, że choć katalog elementów, które może zawierać uchwała podjęta na podstawie przepisów art. 6r ust. 3 ustawy, nie jest zamknięty, to jednak przedmiotem regulacji tejże uchwały może być jedynie 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.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, jak wprost określił ustawodawca, stanowi akt prawa miejscowego. Oznacza to, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem badanej uchwały, stwierdzić należy, że obarczona jest ona istotnymi wadami prawnymi polegającymi zarówno na niepełnej realizacji normy kompetencyjnej, jak i wprowadzeniu regulacji wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego.

I

W § 2 uchwały rada postanowiła: „W zamian za opłatę uiszczoną przez właściciela nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy świadczone będą następujące usługi: 1) odbiór niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych nie rzadziej niż jeden raz na dwa tygodnie; 2) odbiór papieru i tektury, szkła, tworzyw sztucznych, opakowań wielomateriałowych oraz metali nie rzadziej niż jeden raz na miesiąc; 3) odbiór bioodpadów w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada co najmniej jeden raz na dwa tygodnie; 4) przyjęcie odpadów komunalnych zebranych selektywnie w Punkcie Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, zwanym dalej PSZOK; 5) wyposażenie nieruchomości w worki i pojemniki służące do gromadzenia odpadów komunalnych niesegregowanych (zmieszanych) oraz zbieranych selektywnie”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, nie stanowią prawidłowego wypełnienia normy kompetencyjnej.

Ustawodawca, upoważniając radę gminy do określenia w przedmiotowej uchwale częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości, zastrzegł w art. 6r ust. 3b ustawy: „Dopuszcza się różnicowanie 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 niesegregowanych (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 budynków mieszkalnych jednorodzinnych, z wyłączeniem gmin wiejskich oraz

części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich, w przypadku których częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza”. Prawodawca miejscowy, realizując upoważnienie z art. 6r ust. 3 ustawy, związany jest bezwzględnie obowiązującym przepisem art. 6r ust. 3b ustawy.

Tymczasem Rada Miejska w Szamocinie, wbrew wytycznym ustawodawcy, ustaliła w § 2 uchwały, że w zamian za opłatę uiszczoną przez właściciela nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy świadczone będą usługi w zakresie odbierania „niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych nie rzadziej niż jeden raz na dwa tygodnie” (pkt 1) oraz „bioodpadów w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada co najmniej jeden raz na dwa tygodnie” (pkt 3). Regulacje te pozostają w istotnej sprzeczności z art. 6r ust. 3b ustawy, z którego wynika, że na części miejskiej gmin miejsko-wiejskich (a taką jest Gmina Szamocin) „w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (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 budynków mieszkalnych jednorodzinnych”. Kwestionowane przepisy uchwały nie gwarantują wymaganej przez ustawodawcę minimalnej częstotliwości odbierania we wskazanym okresie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne z budynków wielolokalowych na terenie miasta Szamocin.

Ponadto należy zauważyć, że rada, w zamian za opłatę uiszczoną przez właściciela nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, ustaliła częstotliwość odbierania bioodpadów jedynie w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada. Nie określono natomiast tej częstotliwości na pozostałą część roku, obejmującą miesiące od grudnia do marca. Z dalszych przepisów uchwały (por. § 2 pkt 4, § 4 ust. 1) wynika, że w tym okresie bioodpady mieszkańiec lub właściciel nieruchomości zamieszkałej może dostarczyć odpady do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej: „PSZOK”), jednak nie jest to, zdaniem organu nadzoru, rozwiązanie wystarczające w świetle regulacji ustawowych.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że na gminie ciąży ustawowy obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 ustawy). W oparciu o uchwałę podjętą w oparciu o przepis art. 6c ust. 2 ustawy, gmina może przejąć ten obowiązek także w odniesieniu do właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a na których powstają odpady komunalne (w niniejszej sprawie: uchwała nr XL/404/23 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 19 października 2023 r. w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne; Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2023 r. poz. 9435). Z tak określonymi obowiązkami gminy sprzężony jest obowiązek ponoszenia przez właścicieli nieruchomości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h ustawy). Zgodnie natomiast 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, 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”.

Należy zauważyć, że ustawodawca na gruncie całej ustawy konsekwentnie i wyraźnie odróżnia i przeciwstawia „odbieranie” odpadów oraz ich „przyjmowanie”, jako odmienne sposoby postępowania z odpadami. Terminem „odbieranie” odpadów ustawodawca posługuje się w kontekście przejmowania odpadów od właścicieli nieruchomości „u źródła”, tj. z terenu nieruchomości (por. wyrok WSA w Poznaniu z 23 sierpnia 2018 r., IV SA/Po 517/18; CBOSA). Co równie istotne, ustawodawca nie upoważnił rady gminy do dokonania swobodnego wyboru jednej z form pozbywania się odpadów, w szczególności do rezygnacji z odbierania określonych rodzajów odpadów komunalnych z terenu nieruchomości i ustanowienia względem nich wyłącznie innych niż odbieranie sposobów pozbywania się (np. przyjmowanie przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych).

Minimalny katalog rodzajów odpadów komunalnych, które podlegają obligatoryjnemu odebraniu z terenu nieruchomości został określony na poziomie ustawowym. Katalog ten obejmuje niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne, a w odniesieniu do odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, co najmniej odpady, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 5 i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, czyli: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Wymienione tu rodzaje odpadów komunalnych zbieranych selektywnie winny być ponadto obligatoryjnie przyjmowane

przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 6, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy), co jednak nie oznacza, że gmina może zrezygnować z zapewnienia ich odbierania „u źródła”.

Bioodpady należą zatem do tych frakcji odpadów komunalnych, które podlegają zarówno obowiązkowi odbierania bezpośrednio z terenu nieruchomości (por. art. 3 ust. 2 pkt 5, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, art. 6c ust. 1 i ust. 2 ustawy), jak i przyjmowania w PSZOK (art. 3 ust. 2 pkt 6, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy) - por. wyrok WSA w Gliwicach z 10 sierpnia 2022 r., II SA/Gl 861/22; CBOSA. Jedyne odstępstwa przewidziane zostały w ustawie w art. 3 ust. 2c („Gmina może nie zapewniać przyjmowania bioodpadów przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jeżeli w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości zapewnia odbieranie tych odpadów z miejsc ich wytwarzania”) oraz w art. 3 ust. 2d („Gmina może nie zapewniać odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne, jeżeli właściciel nieruchomości zabudowanej jednorodinnym budynkiem mieszkalnym podał w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi informacje, o których mowa w art. 6m ust. 1b pkt 7, oraz korzysta ze zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6k ust. 4a, a regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przewiduje zwolnienie w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady”).

W konsekwencji powyższego należy przyjąć, rada gminy w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy winna zapewnić, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, usługę odbierania z miejsca wytworzenia (tj. bezpośrednio z terenu nieruchomości) bioodpadów stanowiących odpady komunalne przez cały rok (z zastrzeżeniem art. 3 ust. 2d ustawy), określając - również na cały rok - częstotliwość odbierania tych odpadów w przedmiotowej uchwale, zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 3 ust. 3b ustawy.

Rada Miejska w Szamocinie nie wywiązała się prawidłowo z powyższego obowiązku uchwałodawczego. Nie przewidziała bowiem w zamian za opłatę uiszczoną przez właściciela nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, usługi odbierania bioodpadów z terenu nieruchomości od 1 grudnia do 31 marca, zaniechując też określenia za ten okres częstotliwości odbierania tej frakcji odpadów (§ 2 pkt 3 uchwały). Uchybienie to stanowi istotnie naruszenie art. 6r ust. 3 i ust. 3b ustawy.

Tożsamy zarzut należy podnieść względem przepisu § 5 ust. 1 uchwały, w którym rada ustaliła zakres i sposób świadczenia usług w zamian za opłatę uiszczoną przez właściciela nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Również i w tym przypadku rada ustaliła częstotliwość odbierania bioodpadów jedynie „w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada” („nie rzadziej niż raz na miesiąc”), a w pozostałym okresie, tj. od 1 grudnia do 31 marca, wprowadziła zasadę przyjmowania bioodpadów tylko w PSZOK (odpowiednio pkt 3 i pkt 4).

Stwierdzone wyżej uchybienia dotyczące § 2 pkt 1 i pkt 3 oraz § 5 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 uchwały stanowią niedopuszczalną lukę prawną, świadczącą o nieprawidłowej (niepełnej) realizacji przez radę obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 6r ust. 3 i ust. 3b ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały jako istotnie naruszającej powołane przepisy prawa.

II

Organ nadzoru podkreśla, że powyższej luki nie wypełniają przepisy § 6 i § 7 uchwały. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi: „Właściciele nieruchomości wielolokalowych zobowiązani są do pozbywania się niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne z terenu nieruchomości co najmniej raz na dwa tygodnie z zastrzeżeniem, że w okresie od 1 kwietnia do 31 października, co najmniej raz w tygodniu”. Z kolei w § 7 uchwały rada postanowiła: „Właściciele nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe usytuowane w części wiejskiej gminy Szamocin zobowiązani są do pozbywania się: a) niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych co najmniej jeden raz na dwa tygodnie, b) odpadów papieru i tektury, szkła, tworzyw sztucznych, opakowań wielomateriałowych oraz metali co najmniej jeden raz w miesiącu, c) bioodpadów w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada co najmniej jeden raz na dwa tygodnie”.

W ocenie organu nadzoru, cytowane przepisy § 6 i § 7 uchwały nie mieszczą się w zakresie spraw, które rada gminy może unormować w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Przypomnieć należy, że przedmiotem regulacji tej uchwały może być jedynie 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. Natomiast rada w § 6 i § 7 uchwały postanowiła o obowiązkach właścicieli nieruchomości odnoszących się do sposobu i częstotliwości pozbywania się przez nich wskazanych frakcji odpadów komunalnych.

Wyjaśnić należy, że powyższe regulacje winny być elementem innej uchwały, a mianowicie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, podejmowanej w oparciu o odrębne upoważnienie ustawowe, tj. art. 4 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem: „Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej «regulaminem»; regulamin jest aktem prawa miejscowego”. Katalog obligatoryjnych elementów, jakie winien normować regulamin, określony został w ust. 2 art. 4 ustawy. Ustawodawca wymaga, aby regulamin określał szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. „częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego” (pkt 3).

Prawodawca miejscowy, podejmując uchwały w oparciu o te dwie odrębne podstawy prawne, tj. art. 6r ust. 3 i art. 4 ustawy, winien przestrzegać rozłącznego zakresu wskazanych upoważnień ustawowych, z uwagi na odmienną rolę tych aktów, ich adresatów i konsekwencje nieprzestrzegania ustalonych w nich obowiązków. Zwrócić należy uwagę, że adresatami omawianych regulacji zawartych w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy są przede wszystkim wytwórcy odpadów - właściciele nieruchomości, na których wytwarzane są odpady komunalne. Natomiast przepisy uchwalane na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy adresowane powinny być do podmiotów świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zakresy obu tych upoważnień są zatem rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać.

Ewentualne dosłowne powtórzenia regulacji z zakresu omawianej materii regulaminowej w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy nie są prawidłowe z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, jednak nie przesadzają jeszcze o naruszeniu prawa w stopniu istotnym. Z pewnością jednak nie jest dopuszczalne, aby w uchwale podejmowanej w oparciu o art. 6r ust. 3 ustawy normować kwestie zastrzeżone dla regulaminu w art. 4 ustawy, przy jednoczesnym braku tożsamyh postanowień w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie danej gminy.

W obecnie obowiązującym porządku prawnym znajduje się uchwała nr IX/85/2019 r. Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Szamocin (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 10954 oraz z 2022 r. poz. 1663), zwana dalej „Regulaminem”. Częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości unormowano w § 10 ust. 10 Regulaminu, przy czym treść regulacji zawartych w pkt 6 i pkt 7 jest tożsama (z nieznacznymi modyfikacjami) z treścią przepisów § 6 i § 7 badanej uchwały.

Powielenie omawianych przepisów Regulaminu w uchwale nie stanowi zatem istotnego naruszenia prawa. Nie oznacza to jednak, co już zaznaczono na wstępie niniejszej części uzasadnienia, że ich obecność w badanej uchwale wypełnia lukę w regulacjach zawartych w § 2 i § 5 uchwały w zakresie określenia częstotliwości odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i bioodpadów z terenu nieruchomości, a tym samym, że Rada Miejska w Szamocinie wywiązała się w całości z nałożonego na nią mocą art. 6r ust. 3 i ust. 3b ustawy obowiązku uchwałodawczego.

III

W § 4 ust. 2 uchwały określono katalog przyjmowanych w PSZOK rodzajów odpadów komunalnych powstających na terenie nieruchomości zamieszkałych, obejmujący: odpady opakowaniowe z papieru, tektury (pkt 1), zużyte opony od samochodów osobowych (pkt 6) oraz odpady budowlane i rozbiórkowe pochodzące z drobnych prac remontowych, które prowadzone są samodzielnie oraz, na które nie są wymagane decyzje organu budowlanego np. pozwolenie na budowę lub zgłoszenie robót (pkt 10).

Ustawowy, minimalny katalog rodzajów odpadów komunalnych, które obowiązkowo winny być przyjmowane w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, określony został w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy (powtórzono go w przepisie upoważniającym art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). Obejmuje on m.in. papier, zużyte opony oraz odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych. Zgodnie z art. 6r ust. 3a ustawy: „W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych i odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji

terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, stanowiących odpady komunalne, oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi”. Przepis ten dopuszcza zatem jedynie ilościowe ograniczenie zużytych opon i odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Tymczasem rada, postanawiając w § 4 ust. 2 uchwały o przyjmowaniu w PSZOK zużytych opon „od samochodów osobowych” (pkt 6) oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych „pochodzących z drobnych prac remontowych, które prowadzone są samodzielnie oraz, na które nie są wymagane decyzję organu budowlanego np. pozwolenie na budowę lub zgłoszenie robót” (pkt 10) wprowadziła w istocie ograniczenia przedmiotowe, a nie ilościowe.

Uzasadnienia prawnego nie ma również ograniczenie przyjmowania w PSZOK jedynie „odpadów opakowaniowych z papieru, tektury” (§ 4 ust. 2 pkt 1 uchwały), zamiast – zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy - „papieru”. Również w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. poz. 906) mowa jest o selektywnym zbieraniu „papieru” (§ 1 pkt 1), przy czym doprecyzowano, że w skład tej frakcji „wchodzi odpady z papieru, w tym odpady z tektury, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury” (§ 2 ust. 1).

Tym samym uznać należy, że rada, wprowadzając w § 4 ust. 2 pkt 1, pkt 6 i pkt 10 uchwały ograniczenia przedmiotowe w przyjmowaniu w PSZOK odpowiednio papieru, zużytych opon oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych pochodzących z gospodarstw domowych, wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 6r ust. 3 i ust. 3a w związku z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym nieważnością wadliwych regulacji.

IV

Prawidłowa realizacja obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 6r ust. 3 ustawy musi uwzględniać regulację zawartą w art. 6r ust. 2d ustawy, zgodnie z którym: „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”.

W świetle tego unormowania za istotnie naruszające prawo uznać należy przepisy uchwały formułujące katalog rodzajów odpadów komunalnych odbieranych lub przyjmowanych w PSZOK z terenu nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a na których powstają odpady komunalne w zamian za uiszczoną przez właścicieli tych nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W § 5 ust. 1 uchwały przewidziano odbiór jedynie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych (pkt 1), papieru i tektury, szkła, tworzyw sztucznych, opakowań wielomateriałowych oraz metali (pkt 2), a także bioodpadów – w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada (pkt 3). Jednocześnie w PSZOK od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych przyjmuje się jedynie bioodpady i to tylko w okresie od 1 grudnia do 31 grudnia (§ 5 ust. 1 pkt 4 uchwały).

W § 2 ust. 2 Regulaminu przyjęto: „Właściciele nieruchomości obowiązani są do prowadzenia selektywnego zbierania [...] następujących rodzajów odpadów: 1) przeterminowane leki i chemikalia, 2) zużyte baterie i akumulatory, 3) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, 4) meble i inne odpady wielkogabarytowe, 5) odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne 6) zużyte opony, 7) bioodpady, 8) papier i tektura, 9) szkło bezbarwne i kolorowe, 10) tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe oraz metale”.

Skoro w powołanym przepisie Regulaminu zobowiązano właścicieli nieruchomości (wszystkich, bez wyjątków) do selektywnego zbierania rodzajów odpadów komunalnych wymienionych w pkt 1-10, to – uwzględniając przepis art. 6r ust. 2d ustawy - w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina powinna zapewnić właścicielom nieruchomości, także tych, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, pozbywanie się wszystkich wskazanych w § 2

ust. 2 Regulaminu rodzajów odpadów komunalnych. Powinno to znaleźć stosowne odzwierciedlenie w regulacjach uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

Tymczasem w badanejchwale niezapewniono właścicielom nieruchomości niezamieszkałych, w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, o których mowa w § 2 ust. 2 Regulaminu. Nie przewidziano w niej bowiem odbierania, przyjmowania w PSZOK lub niezapewniono przyjmowania przez gminę w inny sposób następujących frakcji odpadów komunalnych (z uwzględnieniem definicji odpadów komunalnych zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach; Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.): przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon.

Uchybienie w powyższym zakresie stanowi istotne naruszenie art. 6r ust. 3 i ust. 2d ustawy w związku z § 2 ust. 2 Regulaminu, skutkujące nieważnością uchwały w całości. Rada nie zrealizowała bowiem w pełni normy kompetencyjnej wynikającej z powołanych przepisów prawa.

V

W myśl § 12 ust. 1 uchwały: „Właściciele nieruchomości zgłaszają pracownikom Urzędu Miasta i Gminy Szamocin przypadki niewłaściwego świadczenia usług wykonywanych przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne oraz przez podmiot prowadzący PSZOK osobiście, telefonicznie lub za pomocą e-mail, w terminie 7 dni od dnia zaistnienia niewłaściwego świadczenia usług”. W ocenie organu nadzoru, regulacja ta w zakresie zwrotu: „w terminie 7 dni od dnia zaistnienia niewłaściwego świadczenia usług” wykracza poza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 6r ust. 3d ustawy i jako taka narusza prawo w stopniu powodującym jej nieważność.

Mocą art. 6r ust. 3d ustawy radzie gminy przyznano kompetencję do uregulowania trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Przez „tryb” należy rozumieć ustaloną kolejność czynności prowadzących do załatwienia danej sprawy. Takie rozumienie przedmiotowego pojęcia nie daje radzie gminy uprawnienia do wyznaczania terminów zgłaszania przypadków niewłaściwego świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych. Niezależnie od tego zwrócić należy uwagę, że na poziomie ustawowym, w obrocie konsumenckim (a nawet profesjonalnym) nie są wskazywane tak krótkie terminy na zgłaszanie wadliwości w ramach umowy cywilnoprawnej. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwestionował siedmiodniowe terminy, które bezpośrednio lub pośrednio powodowały niemożność złożenia reklamacji, a stosowne postanowienia umowne taki termin wyznaczające uznawane były za niedozwolone przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (por. wyrok z 22 maja 2007 r., XVII Amc 40/06; wyrok z 5 marca 2013 r., XVII Amc 4445/12). Jeżeli zatem, z czym zgadza się organ nadzoru, siedmiodniowy termin nie może być wskazywany w umowie z konsumentem, to tym bardziej takie jego ograniczenie w akcie prawa miejscowego, również winno być kwestionowane.

Podsumowując, liczba i charakter wad prawnych, jakimi obarczona została oceniana uchwała, w szczególności przepisy § 2 pkt 1 i pkt 3 oraz § 5 ust. 1, przesądzają, zdaniem organu nadzoru, o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Szamocinie

Burmistrz Miasta i Gminy Szamocin