



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 30 września 2022 r.

PN.III.4131.1.137.2022

**Pan
Dariusz Zajdel
Przewodniczący
Rady Miejskiej w Zawadzkiem
ul. Dębowa 13
47-120 Zawadzkie**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam

nieważność uchwały nr XLV/303/22 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy z terenu gminy Zawadzkie i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi i sposobu świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Zawadzkiem, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz 559 ze zm.) oraz art. 6r ust. 3 i 3c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 ze zm.) podjęła uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy z terenu gminy Zawadzkie i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie

odpadami komunalnymi i sposobu świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W § 1 uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wskazał, iż sposób i zakres świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych w zamian za uiszczoną opłatę określony w przedmiotowym akcie dotyczy właścicieli nieruchomości zamieszkałych, sprecyzował przeznaczenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na pokrycie kosztów wyposażenia nieruchomości w pojemniki i worki do zbierania odpadów, wyszczególnił rodzaje odpadów komunalnych odbieranych z nieruchomości oraz przyjmowanych w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych wraz z podaniem ich ilości, jak również zastrzegł odbieranie odpadów komunalnych wyłącznie z pojemników i worków zgodnych z oznaczeniami określonymi w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zawadzkie. W § 2 kwestionowanej uchwały uściślona została minimalna częstotliwość odbierania poszczególnych typów odpadów komunalnych oraz wskazano, iż dokładny harmonogram odbioru odpadów zostanie ustalony w uzgodnieniu z firmą wywozową oraz opublikowany na stronie internetowej gminy. W kolejnym paragrafie uchwałodawca zawarł regulacje dotyczące sposobu świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w tym jego usytuowania oraz uszczegółowienie odpadów, które nie będą przyjmowane do punktu. W § 4 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Zawadzkim ustaliła tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług, a w kolejnych regulacjach powierzyła wykonanie uchwały organowi wykonawczemu gminy oraz uchylili poprzednią uchwałę dotyczącą tożsamej materii. W ostatnim paragrafie przedmiotowego aktu określono datę wejścia w życie uchwały po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, czym zakwalifikowano niniejszą uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do tutejszego organu nadzoru 1 września 2022 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała nr XLV/303/22 Rady Miejskiej w Zawadzkim z dnia 29 sierpnia 2022 r. istotnie naruszyła art. 6r ust. 3a i 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 1 ust. 3 pkt 4 kwestionowanego aktu Rada Miejska w Zawadzkim wprowadziła uregulowanie dotyczące odbioru przez firmę wywozową bioodpadów z zabudowy jednorodzinnej w ilości 4 worków spod nieruchomości, gdy nie są gromadzone w przydomowych kompostownikach oraz w każdej ilości dostarczonych i przekazanych do punktu selektywnego zbierania odpadów. Ograniczenie ilości odbieranych odpadów nie ma umocowania ustawowego. Jak wskazano powyżej ograniczenia dotyczące ilości odbieranych odpadów komunalnych mogą mieć zastosowanie tylko wobec konkretnie wskazanych kategorii odpadów ujętych w art. 6r ust. 3a i 3aa ustawy o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach, a zatem zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych i odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogródków, parków i cmentarzy stanowiących odpady komunalne, oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz w przypadku bioodpadów stanowiących odpady komunalne z nieruchomości niezamieszkałych, a na których prowadzona jest działalność w zakresie gastronomii. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie o sygn. III OSK 4944/21 stwierdził, iż żaden przepis ustawy nie zawiera regulacji, z której można wywodzić, że gmina w zakresie swoich kompetencji jest uprawniona do ograniczania ilości odbieranych bioodpadów w ramach uiszczonej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W szczególności delegacja zawarta w art. 6r ust. 3 ustawy nie daje podstaw do ograniczenia ilości bioodpadów odbieranych w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W § 2 ust. 2 analizowanej uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wprowadził regulacje dotyczące częstotliwości odbierania selektywnych odpadów komunalnych z nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy. W punktach 1-3 uchwałodawca ograniczył częstotliwość odbierania zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz mebli i innych odpadów wielkogabarytowych ustalając, iż wymienione powyżej rodzaje odpadów komunalnych mogą być odbierane według potrzeb lecz nie częściej niż 2 razy do roku w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Identyczne reguły zostały wprowadzone w zakresie częstotliwości odbierania odpadów budowlanych i rozbiórkowych – pkt 5, zużytych opon – pkt 6, przeterminowanych leków i chemikaliów – pkt 11, 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 – pkt 12, odpadów niebezpiecznych – pkt 14 oraz tekstyliów i odzieży – pkt 15 uchwały. Zgodnie z art. 6r ust. 3b ustawy dopuszczone zostało zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów. Jednocześnie jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 czerwca 2022 r. w sprawie o sygn. III OSK 5164/21 termin „odbieranie” odpadów dotyczy tylko przyjmowania odpadów od właścicieli z terenu nieruchomości (tj. u źródła). Ponadto jeżeli ustawodawca zamierzał posłużyć się terminem "przyjmowanie" odpadów to taką regulację wprost zamieścił w tej ustawie. Ustawodawca traktuje "przyjmowanie" odpadów jako odmienny od "odbierania" sposób postępowania z odpadami. W przypadku, gdy dochodzi do pozbywania się odpadów przez właściciela nieruchomości poprzez ich oddanie w punkcie selektywnego zbierania odpadów ustawodawca posługuje się terminem "przyjmowanie" odpadów, a nie ich "odbieranie" (np.: art. 3 ust. 2 pkt 6, art. 6r. ust. 2d u.c.p.g.) Zgodnie z art. 6r ust. 3b ustawy dopuszczalne jest zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, a nie ich przyjmowania w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Skoro zatem odbieranie odpadów z

nieruchomości nie jest tożsame z ich przyjmowaniem w punkcie, to rada gminy w przedmiotowej uchwale nie miała możliwości ograniczyć przyjmowania do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych niektórych frakcji odpadów według potrzeb lecz nie częściej niż 2 razy do roku. Uchwalone przez Radę Miejską w Zawadzkiem regulacje doprowadziłyby bowiem do sytuacji, w której np. zużyte baterie mogłyby być przekazywane do punktu maksymalnie 2 razy w roku.

Nieważność zakwestionowanych przepisów uchwały powoduje brak obligatoryjnych treści, które zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy powinny zostać zawarte w uchwale. Brak uregulowań dotyczących częstotliwości odbierania selektywnie zbieranych odpadów komunalnych skutkuje zatem koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż jedną z naczelných zasad tworzenia aktów prawnych jest zasada ich precyzji i komunikatywności wyrażona w § 6 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z przywołaną regułą przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Wielokrotne użycie w analizowanej uchwale sformułowania "i/lub" przeczy powyższej zasadzie, wprowadza w akcie prawa miejscowego niejasność i dowolność oraz może powodować trudności interpretacyjne. Zatem użycie tylko jednego, wybranego przez uchwałodawcę spójnika pozwoliłoby na uczynienie zadość przywołanej normie tworzenia aktów prawnych.

Reasumując Rada Miejska w Zawadzkiem podejmując przedmiotową uchwałę istotnie naruszyła art. 6r ust. 3a i 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wprowadzenie ograniczeń dotyczących ilości odbieranych bioodpadów oraz częstotliwości przyjmowania odpadów w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza gdy podjęty akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze

może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

**Ewelina Kurzydło
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru**

Prowadzący sprawę: Joanna Majewska, Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.