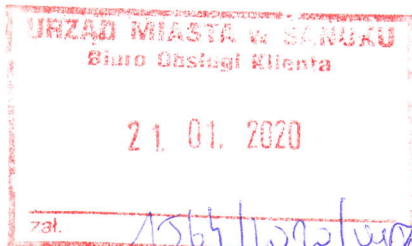




WOJEWODA PODKARPACKI
35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15

P.II.4131.2.13.2020



21/01
[Handwritten signature]



Rzeszów, 2020-01-16

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2019r. poz. 506 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXII/161/19 Rady Miasta Sanoka z dnia 19 grudnia 2019r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi

UZASADNIENIE

W dniu 19 grudnia 2019r. Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr XXII/161/19 w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2019 roku.

Po dokonaniu analizy przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że nie spełnia on wymogów, jakie ustawa z dnia 13 września 1996r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019r. poz. 2010 ze zm.) stawia w odniesieniu do uchwały podejmowanej na podstawie delegacji zawartej w art. 6r ust.3 tej ustawy, co stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Należy zwrócić uwagę na aktualne brzmienie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zwanej dalej u.c.p.g. nadane ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 6 września 2019 r. (poza wyjątkami określonymi w art. 27 pkt 1-4 cyt. ustawy, które przewidują inne terminy wejścia w życie). Przywołana ustawa zmieniająca w ramach przepisów przejściowych stanowi w art. 9 ust. 1, że rada gminy jest obowiązana dostosować uchwały wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym do przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Powyższe unormowanie przesądza zatem, iż organ stanowiący gminy, podejmując uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów po dniu 6 września 2019 r., powinien dostosować jej treść do przepisów ustawy zmienianej, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

[Handwritten mark]

Zgodnie z art. 6c ust.1 u.c.p.g. gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Następnie przepis art. 6r ust. 2d u.c.p.g. stanowi, że 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 6 czerwca 2018r. sygn. akt: II SA/Gl 250/18 wskazał „że ustawodawca rozróżnił pojęcia „odbierania” odpadów komunalnych od „przyjmowania” takich odpadów. Z mocy art. 6c ust.1 ustawy gmina jest obowiązana do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy.”

W ramach realizacji powyższego obowiązku rada gminy określa w regulaminie utrzymania czystości i porządku szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, które zgodnie z art. 4 ust.2 pkt 1 lit.a u.c.p.g obejmuje co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Natomiast w odrębnej uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. rada gminy określa, 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.

Jak należy rozumieć pojęcie „odpady komunalne” precyzuje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r., poz. 701 z późn. zm.). W myśl art. 3 ust.1 pkt 7 tej ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o odpadach komunalnych - rozumie się przez 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 niesegregowalnymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości. Z kolei w myśl art. 3 ust.1 pkt 1 tej ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o: bioodpadach – rozumie się przez to ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. Nie budzi zatem wątpliwości, że bioodpady stanowią odpady komunalne, które podlegają selektywnemu zbieraniu w ramach frakcji bioodpadów, a obowiązkiem gminy jest zorganizowanie ich odbierania.

Określając w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości rada gminy winna mieć dodatkowo na uwadze unormowanie zawarte w art. 6r ust. 3b u.c.p.g., z którego wynika, 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. Uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. powinna zatem

zawierać postanowienia określające sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, w tym dotyczące częstotliwości odbierania odpadów komunalnych obejmujące bioodpady stanowiące odpady komunalne. W badanej uchwale w § 2 zawarto natomiast uregulowanie, według którego w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbierane są od właścicieli nieruchomości zgodnie z przyjętym harmonogramem: „BIO”- (bioodpady-frakcja odpadów w skład której wchodzi komunalne odpady kuchenne ulegające biodegradacji (wyłącznie pochodzenia roślinnego). Następnie w § 3 zawarto uregulowanie dotyczące częstotliwości odbioru odpadów, w myśl którego z nieruchomości zamieszkałych w zabudowie jednorodzinnej odbiór „BIO” odbywać się ma raz na dwa tygodnie, a z nieruchomości zamieszkałych w zabudowie wielorodzinnej raz w tygodniu.

Z analizy przepisów uchwały wynika zatem, że w ramach wynikającego z art. 6r ust. 3 u.c.p.g. obowiązku uregulowania zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, w tym częstotliwości odbierania tych odpadów zawarto w tym akcie postanowienia dotyczące w istocie odbioru od właścicieli nieruchomości odpadów kuchennych oraz częstotliwości odbioru odpadów kuchennych, które zostały w uchwale określone jako „BIO”, pomimo tego, że przepis art. 6r ust. 3b u.c.p.g. wprost wymaga zawarcia w uchwale regulacji odnoszących się do częstotliwości odbioru bioodpadów. Z przytoczonej powyżej definicji bioodpadów zawartej w ustawie o odpadach wynika natomiast, że pojęcie „bioodpady” jest szersze niż „odpady kuchenne” (które zaliczają się do tej frakcji obok innych odpadów wymienionych w art. 3 ust.1 pkt 1 wskazanej ustawy). Tym samym należy stwierdzić, że przyjęte w uchwale rozwiązania nie uwzględniają wytycznych ustawodawcy zawartych w art. 6r ust. 3b u.c.p.g., które - co istotne - mają charakter bezwzględnie obowiązujący i rada gminy jest zobligowana zastosować je w swym prawotwórczym działaniu.

Przepis art. 6c ust.2 u.c.p.g. stanowi, że rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Zgodnie z art. 6r ust.2d u.c.p.g. 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.

Przepis art. 6r ust. 3 u.c.p.g. zawiera zaś delegację dla rady gminy do ustanowienia przepisów, które określą 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.

Ze wskazanych przepisów wynika zatem, że jeżeli rada gminy zdecyduje o objęciu systemem odbierania odpadów komunalnych także właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, to w ramach pobieranej opłaty gmina obowiązana jest przyjmować i stosować te same regulacje prawne wobec wszystkich właścicieli nieruchomości. Tymczasem z zawartych w uchwale postanowień wynika, że właścicielom nieruchomości niezamieszkałych zapewniono w ramach uiszczonej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbiór takich frakcji odpadów jak: papier, szkło bezbarwne i szkło kolorowe, metale i tworzywa sztuczne, „BIO” i odpady niesegregowane oraz przyjmowanie przez

PSZOK takich odpadów jak: odpady papieru, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, odpady szkła bezbarwnego i kolorowego, odpady tworzyw sztucznych, odpady metali i bioodpady. W §4 ust. 1 pkt 4 uchwały zawarto natomiast uregulowanie z którego wynika, że pozbywanie się pozostałych, wymienionych enumeratywnie w tym przepisie frakcji odpadów wytwarzanych przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych jest odpłatne. Taki system gospodarki odpadami komunalnymi narusza regulacje ustawy. W przypadku właścicieli nieruchomości niezamieszkałych zapewniono bowiem w ramach uiszczanej opłaty, pozbywanie się przez nich podstawowych frakcji odpadów komunalnych, natomiast zaniechano tego zupełnie w odniesieniu do pozostałych frakcji, wyodrębnionych w gminnym systemie selektywnego zbierania odpadów na podstawie uchwalonego regulaminu utrzymania czystości i porządku. Rada nie przewidziała możliwości dostarczenia przez te podmioty w ramach opłaty wskazanych w §4 ust. 1 pkt 4 uchwały frakcji odpadów komunalnych do PSZOK, a tym samym ograniczyła zakres obowiązkowych usług, świadczonych przez Gminę wobec tych podmiotów w ramach opłaty. W konsekwencji Rada nie uregulowała w sposób prawidłowy jednego z obligatoryjnych elementów uchwały – to jest sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W § 4 badanej uchwały organ stanowiący wyliczył enumeratywnie rodzaje odpadów komunalnych, które będą przyjmowane w Punkcie Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, zwanym dalej PSZOK, ograniczając jednak przy tym w sposób nieuprawniony przyjmowanie zużytych opon w odniesieniu do rodzaju pojazdu z którego mają pochodzić. W § 4 ust.1 pkt 2 lit.m uchwały określono, że „od właścicieli nieruchomości zamieszkałych przyjmowane są nieodpłatnie następujące frakcje odpadów: zużyte opony (z pojazdów osobowych)” Przepis art. 6r ust.3a u.c.p.g stanowi wprawdzie, że w uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się możliwość wprowadzenia ograniczenia jednakże może ono dotyczyć wyłącznie 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. Nie można natomiast ustanowić ograniczenia przyjmowania zużytych opon w odniesieniu do rodzaju pojazdu z którego pochodzą.

W §4 ust.3 uchwały Rada postanowiła, że odpady płynne powinny znajdować się w szczelnych i nieuszkodzonych opakowaniach, posiadających oryginalną etykietę umożliwiającą identyfikację odpadu. Natomiast w §4 ust. 8 uchwały zawarto zapis według którego, przypadku stwierdzenia przez pracownika PSZOK, że dostarczone odpady zostały zmieszane lub zanieczyszczone odmawia się ich przyjęcia.

W ocenie organu nadzoru, w myśl przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach każdy mieszkaniec gminy posiada prawo dostarczania do PSZOK-u wszystkich rodzajów odpadów, za wyjątkiem ograniczeń określonych w ustawie lub w przepisach wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego. Przepis art. 6r ust. 2d u.c.p.g. wprost określa, iż w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych. Należy wskazać, że w myśl przepisu art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: 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, 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. 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 bez konieczności spełniania przez te odpady dodatkowych wymogów, które wprowadzono w zapisach uchwały.

Poza zawartą w art. 6r ust. 3 delegacją do stanowienia przepisów określających sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych mieści się postanowienie, według którego właściciel nieruchomości zapewnia transport odpadów do PSZOK we własnym zakresie i na własny koszt (§4 ust. 4), podobnie jak uregulowanie uchwały dotyczące obowiązku okazania pracownikowi PSZOK kodu kreskowego (§4 ust. 6) oraz obowiązku okazania upoważnienia wystawionego przez właściciela nieruchomości przez osobę dostarczającą odpady (§4 ust. 7). W zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust.3 ustawy nie mieści się bowiem nakładanie obowiązków na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady komunalne. Obowiązki te wynikają bezpośrednio z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, podejmowanego na podstawie art. 4 tej ustawy. Natomiast art. 6r ust.3 u.c.p.g. adresowany jest do podmiotów odbierających odpady, w tym do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych i jedynie wobec nich daje możliwość stanowienia określonych obowiązków.

W § 8 przedmiotowej uchwały zawarto postanowienie, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020r. Poprzez zawarty w § 8 uchwały zapis: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020r. roku” został skrócony okres wejścia w życie przedmiotowego aktu normatywnego, czym naruszono przepisy art. 4 ust.1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019r. poz. 1461). Zgodnie bowiem z art. 4 ust.1 ustawy 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. W ust.2 przepis art. 4 ustawy stanowi następnie, że 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. Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis*, jest jednakże "uzasadniony przypadek". Nie może on zatem podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. W przedmiotowej uchwale Rady Miasta brak jest uzasadnienia skrócenia terminu wejścia w życie tego aktu, a zatem nie zostały spełnione wymogi dopuszczalnego skrócenia okresu wejścia w życie uchwały, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy.

Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), musi respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (zob. wyrok NSA z 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, publ. CBOSA). Tym samym, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości uchwałę Nr XXII/161/19 Rady Miasta Sanoka z dnia 19 grudnia 2019r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

Z ap. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta Sanoka
2. Przewodniczący Rady Miasta