



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 18 lipca 2024 r.

Poz. 3971

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.158.1.2024.MN WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 lipca 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 609 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**§ 1 pkt 1 we fragmencie: „samochodów ciężarowych, dostawczych i” oraz we fragmencie: „w ilości do 8 sztuk na nieruchomości na rok,” i § 1 pkt 2 we fragmencie: „w ilości do 1 tony na nieruchomości na rok,” uchwały nr IV/27/2024 Rady Gminy Zawonia z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr LIX/367/2023 Rady Gminy Zawonia z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zawonia.**

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Zawonia na sesji w dniu 27 czerwca 2024 r. podjęła uchwałę nr IV/27/2024 w sprawie zmiany uchwały nr LIX/367/2023 Rady Gminy Zawonia z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zawonia, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 lipca 2024 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:**

- § 1 pkt 1 we fragmencie: „samochodów ciężarowych, dostawczych i” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy w związku z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399), zwanej dalej: „ustawą”, polegającym na wprowadzeniu przedmiotowych ograniczeń w zakresie odpadów odbieranych przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- § 1 pkt 1 we fragmencie: „w ilości do 8 sztuk na nieruchomości na rok,” i § 1 pkt 2 we fragmencie: „w ilości do 1 tony na nieruchomości na rok,” z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3 w zw. z art. 6r ust. 3a ustawy, polegającym na wprowadzeniu w uchwale postanowień regulowanych uchwałą 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 właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, podejmowaną na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Gminy Zawonia, działając na podstawie art. 4 ust. 2 i art. 4 ust. 2a ustawy wprowadziła zmiany do regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zawonia, przyjętego uchwałą nr LIX/367/2023 Rady Gminy Zawonia z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zawonia.

Wprowadzone przez Radę Gminy Zawonia zmiany dotyczą zmiany postanowień uchwały nr LIX/367/2023 regulujących częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

## I

W § 14 ust. 2 załącznika do uchwały nr LIX/367/2023 Rady Gminy Zawonia z dnia 30 listopada 2023 r. ustalono sposób pozbywania się odpadów komunalnych z terenów nieruchomości. Mocą uchwały nr IV/27/2024 z dnia 27 czerwca 2024 r. Rada Gminy Zawonia znowelizowała regulacje dotyczące sposobów pozbywania się zużytych opon oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

Zgodnie z dokonywaną nowelizacją przepis § 14 ust. 2 pkt 11 załącznika do uchwały nr LIX/367/2023 Rady Gminy Zawonia z dnia 30 listopada 2023 r. otrzymał nowe następujące brzmienie: „11) zużyte opony (stanowiące odpady komunalne, tj. z wyłączeniem opon z samochodów ciężarowych, dostawczych i pojazdów rolniczych oraz maszyn rolniczych) w ilości do 8 sztuk na nieruchomość na rok, należy przekazywać do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Skotnikach lub wg ustalonego harmonogramu odbioru tych odpadów, podmiotowi uprawnionemu odbierającemu odpady w systemie akcyjnym;”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja, w zakresie w jakim stanowi o wyłączeniu możliwości przekazywania zużytych opon z samochodów ciężarowych i dostawczych do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Skotnikach lub uprawnionemu podmiotowi odbierającemu odpady w systemie akcyjnym, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy w związku z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Podjęta uchwała stanowi realizację kompetencji wynikającej z art. 4 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące, między innymi, wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, 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. Natomiast w świetle art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i 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. Istotna jest również dyspozycja art. 6r ust. 2d ustawy, zgodnie z którą: „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 ust. 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 przytoczonych powyżej regulacji ustawy wynika, że gmina generalnie zobowiązana jest do przyjmowania odpadów stanowiących zużyte opony. Należy przy tym wskazać, że na mocy art. 6r ust. 3 i ust. 3a ustawy ustawodawca dopuścił możliwość ograniczenia ilości zużytych opon odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ograniczenie to Rada Gminy może wprowadzić w uchwale 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 właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Nie budzi zatem wątpliwości, że organ stanowiący gminy może jedynie ograniczyć ilość zużytych opon i nie posiada upoważnienia do wprowadzania dodatkowych, np. przedmiotowych, ograniczeń w tym zakresie.

Zwrócić również należy uwagę na definicję odpadów komunalnych, określoną art. 3 ust.1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.), pod pojęciem których rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane: a) z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz b) ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych - przy czym odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości.

Z woli ustawodawcy odpadem komunalnym są zatem odpady pochodzące z gospodarstw domowych, jak również odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych. Przy takim rozumieniu pojęcia „odpadu komunalnego” nie sposób odmówić tego przymiotu zużyтым oponom z pojazdów ciężarowych i dostawczych, które zarówno składem, jak i charakterem są podobne do odpadu w postaci zużytych opon samochodowych. Wobec powyższego, nawet jeśli zużyta opona ciężarowa, nie może powstać w gospodarstwie domowym, to nie ulega wątpliwości, że ustawa dopuszcza by tego rodzaju odpad, pod warunkiem jego podobieństwa pod względem charakteru i składu, pochodził od innego wytwórcy odpadu.

Powyższe stanowisko podziela Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 28 listopada 2023 r. (III OSK 192/23) wskazał, że: „Za logiczne i zgodne z koncepcją racjonalnego ustawodawcy, a także z wykładnią literalną, należy uznać wprowadzenie przez ustawę ograniczenia nie przedmiotowego, a ilościowego w zakresie obowiązku zagospodarowania przez Gminę zużytych opon. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 6r ust. 3a, dopuszcza wprowadzenie ograniczeń, co do ilości zużytych opon odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie wskazując przy tym minimalnej ilości, jaką gmina obowiązana jest odebrać lub przyjąć. Systemowo wprowadzenie ograniczeń ilościowych spójne jest z definicją odpadu komunalnego, zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach oraz służy zapobieganiu sytuacjom, w których przedsiębiorcy pozbywać się będą wytworzonych w ramach prowadzonej przez siebie działalności odpadów, jak odbiorcy indywidualni. Ograniczenia ilościowe stanowią wystarczający i spójny z koncepcją ustawodawcy mechanizm przeciwdziałania nadużyciom”.

Należy również zauważyć, że konstrukcja przepisu art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy wskazuje, że wyliczenie frakcji, których przyjmowanie zapewnią będą punkty selektywnego zbierania odpadów ma charakter

minimalny. Rada Gminy upoważniona została zatem do ewentualnego rozszerzenia frakcji, o te, które nie zostały w art. 3 ust. 2 pkt 6 wskazane przez ustawodawcę, a zaliczane są do odpadów komunalnych. Jednocześnie, brak jest podstaw prawnych do formułowania w uchwale negatywnego katalogu frakcji odpadów, których PSZOK-i nie będą przyjmować. Rada Gminy nie może zatem ograniczyć rodzaju zużytych opon, które są przyjmowane od właścicieli nieruchomości w zamian za pobieraną opłatę. Celem regulacji ustawowej dopuszczającej wprowadzanie ograniczeń co do ilości przyjmowanych odpadów jest możliwość przeciwdziałania przez lokalnego prawodawcę sytuacjom nadmiernego obciążania systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Rada Gminy może zatem zabezpieczyć się przed sytuacjami, w których właściciele nieruchomości, w ramach tej samej opłaty, będą przekazywali nadmiernie duże ilości zużytych opon. Z punktu widzenia obciążenia systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych kluczowa jest więc ilość opon, a nie ich rodzaj.

Gminy są zobligowane do zapewnienia właścicielom nieruchomości pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych. Rada Gminy Zawonia wyłączyła odbiór i przyjmowanie przez PSZOK zużytych opon z pojazdów ciężarowych i dostawczych nie określając innego sposobu przyjmowania przez gminę tych odpadów. W rezultacie właściciele nieruchomości nie będą zainteresowani poszukiwaniem innych miejsc składowania odpadów, porzucając je na tzw. dzikim wysypisku. Ustanowiona w uchwale regulacja stoi w sprzeczności do założeń funkcjonującego systemu zbierania odpadów komunalnych w sposób całościowy i jako system zamknięty, który umożliwia mieszkańcom pozbycie się odpadów w sposób zgodny z ustawą. W zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, o czym stanowi art. 6r ust. 2d ustawy.

## II

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę, że mocą uchwały nr IV/27/2024 z dnia 27 czerwca 2024 r. Rada Gminy Zawonia, nowelizując przepis § 14 ust. 2 pkt 11 załącznika do uchwały nr LIX/367/2023 Rady Gminy Zawonia z dnia 30 listopada 2023r. ustaliła, że zużyte opony (stanowiące odpady komunalne, tj. z wyłączeniem opon z samochodów ciężarowych, dostawczych i pojazdów rolniczych oraz maszyn rolniczych) należy przekazywać do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Skotnikach lub wg ustalonego harmonogramu odbioru tych odpadów, podmiotowi uprawnionemu odbierającemu odpady w systemie akcyjnym w ilości do 8 sztuk na nieruchomość na rok.

Podobnie, dokonując nowelizacji § 14 ust. 2 pkt 12 załącznika do uchwały nr LIX/367/2023 ustalono, że: „odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych w ilości do 1 tony na nieruchomość na rok, należy przekazywać do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Skotnikach lub umieszczać w odpowiednich pojemnikach do zbierania odpadów budowlanych, które zostaną odebrane przez podmiot uprawniony;”.

Jak wynika z przytoczonego już powyżej art. 6r ust. 3a ustawy 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. Niemniej, z art. 6r ust. 3a wprost wynika, że ograniczenia te dopuszcza się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, tj. uchwale 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 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. Tymczasem nowelizowana uchwała to uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zawonia. Zakres materii regulowanej tą uchwałą

ustawodawca wskazał w art. 4 ust. 2 ustawy. W kontekście ustaleń związanych z pozbywaniem się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego Rada uprawniona jest jedynie do uregulowania częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych.

Tym samym wskazane regulacje uchwały, w zakresie, w jakim ustalają ograniczenia w ilości przyjmowanych zużytych opon oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych podjęta została z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w przepisie art. 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy, a więc z istotnym naruszeniem prawa.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
**Maciej Awizeń**