



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 11 grudnia 2023 r.

Poz. 6739

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.390.2023.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 6 grudnia 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, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

§ 12. pkt 12 załącznika do uchwały Nr XXXIII/279/2023 Rady Miejskiej w Nowym Warpnie z dnia 9 listopada 2023 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę i sposobu świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w zakresie wyrazów „z wyłączeniem odpadów niebezpiecznych i opakowaniach po tych odpadach”.*

Uzasadnienie

W dniu 9 listopada 2023 r. Rada Miejska w Nowym Warpnie podjęła uchwałę Nr XXXIII/279/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę i sposobu świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 17 listopada 2023 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁾, 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 tym w szczególności postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

I tak, w myśl art. 3 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy 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 (tj. papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz biodegradowalnych), odpadów niebezpiecznych,

¹⁾ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 z późn. zm.).

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. Gmina zobowiązana jest utworzyć co najmniej jeden stacjonarny punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami, lub wspólnie ze związkiem metropolitalnym (art. 3 ust. 2b).

W świetle cytowanych unormowań ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie budzi zatem wątpliwości, że jednym z obowiązków gminy jest utworzenie punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, który zapewni przyjmowanie od mieszkańców gminy co najmniej enumeratywnie wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy odpadów komunalnych. Ustawodawca w art. 3 ust. 2c omawianej ustawy przewidział wyjątek dotyczący obowiązku przyjmowania odpadów komunalnych w punkcie, zgodnie z którym: *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. Dodatkowo, zgodnie z art. 6r ust. 3a tego aktu: 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, zaś stosownie do brzmienia art. 6r ust. 3aa: Ograniczenie może dotyczyć także ilości innych niż wymienione w ust. 3a bioodpadów stanowiących odpady komunalne odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a na których prowadzona jest działalność w zakresie gastronomii, w tym restauracje, stolówki i zakłady zbiorowego żywienia, hurtownie, jednostki handlu detalicznego, a także podobnych odpadów z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. W uchwale, o której mowa w ust. 3, gmina określi rodzaje działalności prowadzonej na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy, których dotyczy to ograniczenie.*

Żaden z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak również innych regulacji obowiązującego prawa, nie przewiduje możliwości wprowadzania przez organ stanowiący gminy innych niż opisane wyżej wyłączeń lub ograniczeń w przyjmowaniu odpadów w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Tymczasem, Rada Miejska w Nowym Warpnie w podjętej w oparciu o przepis art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku uchwale zawarła takie wyłączenie, czym naruszyła w sposób istotny ww. przepis ustawowy w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 tego aktu. Uchwałą Nr XXXIII/279/2023 *zmieniającą uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę i sposobu świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych* organ stanowiący Gminy Nowe Warpno dokonał zmiany obowiązującej w tym przedmiocie uchwały Nr IX/068/2019 z dnia 20 listopada 2019 r.²⁾, polegającej m.in. na nadaniu nowego brzmienia załącznikowi do tego aktu (§ 2 uchwały), w którym określony został, wymagany art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, sposób świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych – Regulamin świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w Nowym Warpnie. W treści § 12 Regulaminu PSZOK Rada postanowiła, że: *§ 12. W PSZOK-u przyjmowane są wyłącznie odpady komunalne posegregowane takie jak: 1) szkło, 2) papier i tekturę, 3) tworzywa sztuczne, 4) metal, 5) opakowania wielomateriałowe, 6) meble i inne odpady wielkogabarytowe, 7) zużyte opony (4 rocznie), 8) odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, na podstawie oświadczeń, że roboty budowlane w zakresie powodującym powstawanie odpadów właściciel wykonuje sam i nie korzysta z usług firm budowlanych (do 200 kg rocznie) 9) odpady stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, 10) tekstyliów i odzieży, 11) przeterminowane leki, 12) chemikalia (farby, rozpuszczalniki, oleje odpadowe itd.) i opakowania po chemikaliach, z wyłączeniem odpadów niebezpiecznych i opakowaniach po tych odpadach, 13) odpady nie kwalifikujące się do odpadów*

²⁾ Dz. Urz. Woj. Zach. poz. 6536 z późn. zm.

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. 14) zużyte baterie i akumulatory, 15) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, świetlówki i żarówki itp.

W cytowanym wyżej § 12 pkt 12 załącznika do badanej uchwały Rada Miejska w Nowym Warpnie wprost wskazała więc, że odpady niebezpieczne i opakowania po nich nie będą przyjmowane w PSZOK w Nowym Warpnie. Powyższe oznacza, zdaniem organu nadzoru, że - w sposób sprzeczny z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – pominięto rodzaj odpadów komunalnych, który obligatoryjnie powinien być przyjmowany w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, co stanowi rażące naruszenie prawa.

Wobec powyższego, pismem z dnia 21 listopada 2023 r., znak: P-1.4131.390.2023.KD, organ nadzoru zawiadomił Radę Miejską w Nowym Warpnie o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do uchwały Nr XXXIII/279/2023 oraz wystąpił o nadesłanie uzasadnienia przyjętej regulacji w kontekście brzmienia art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz zapisów § 3 ust. 2 pkt 2 lit. g i § 15 ust. 1 pkt 3 obowiązującego w dacie podjęcia badanej uchwały Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Warpno³⁾, nakładających na mieszkańców Gminy obowiązek selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych oraz przekazywania ich do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych⁴⁾. W odpowiedzi na ww. zawiadomienie Przewodnicząca Rady Miejskiej poinformowała, że: *podjęcie Uchwały Nr XXXIII/279/2023 z dnia 09 listopada 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę i sposobu świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych należy interpretować w kontekście równocześnie uchwalonego „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Warpno” wprowadzonego Uchwałą Nr XXXIII/278/2023 z dnia 09 listopada 2023 r., który w § 6 ust. 6 pkt 18 i ust. 7 pkt 1 lit. n oraz pkt 2 określa wykaz odpadów odbieranych przez Gminę Nowe Warpno uwzględniający zbiórkę odpadów niebezpiecznych bez żadnych ograniczeń. Zawarte § 12 pkt 12 słowa: „z wyłączeniem odpadów niebezpiecznych i opakowaniach po tych odpadach” znajdują się w paragrafie wymieniającym odpady komunalne, podczas gdy odpady niebezpieczne oczywiście do takiej kategorii nie należą, dlatego literalnie takie wyłączenie jest zasadne, aczkolwiek może w pierwszym czytaniu sprawiać wrażenie, że wprowadza jakiś zakaz odbioru tego rodzaju odpadów. Tak jednak w rzeczywistości nie jest, a mieszkańcy powinni w pierwszej kolejności posługiwać się Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Warpno.*

Powyższe wyjaśnienia nie mogą jednak być w całości uwzględnione. Fakt niezakwalifikowania przez organ stanowiący odpadów niebezpiecznych do kategorii odpadów komunalnych nie może stanowić podstawy do sformułowania zapisu o ich wyłączeniu z przyjmowania w Punkcie Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w Nowym Warpnie, wbrew obowiązkowi ustanowionemu przez prawodawcę w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z definicją „odpadów komunalnych” zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach⁵⁾, są to 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

³⁾ Uchwała Nr IX/067/2019 Rady Miejskiej w Nowym Warpnie z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Warpno” (Dz. Urz. Woj. Zach. poz. 6535 z późn. zm.).

⁴⁾ Analogiczne zapisy w § 6 ust. 7 pkt 1 lit. n i pkt 3 oraz § 15 pkt 2 lit. b uchwały Nr XXXIII/278/2023 Rady Miejskiej w Nowym Warpnie z dnia 9 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Warpno”.

⁵⁾ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.).

- 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. Tak szeroka definicja odpadów komunalnych przesądza, zdaniem organu nadzoru, o tym, że wszystkie odpady powstające w gospodarstwach domowych (a także pochodzące z innych źródeł, jeżeli są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych – z wyłączeniem wymienionych przez prawodawcę w cyt. unormowaniu) są odpadami komunalnymi. Dodatkowo, stwierdzić trzeba, że z brzmienia przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w szczególności art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, oraz art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach, wynika, że prawodawca do zakresu pojęcia „odpady komunalne” zalicza także odpady niebezpieczne, o ile powstają one w gospodarstwach domowych. Nie znajduje zatem oparcia w obowiązujących przepisach omawianych ustaw teza przedstawiona przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Nowym Warpnie, wskazująca, że odpady niebezpieczne nie mieszczą się w zakresie pojęcia „odpadów komunalnych”. Stąd też wyjaśnienia Przewodniczącej w powyższym zakresie są nieuzasadnione, a stwierdzenie nieważności wadliwego zapisu § 12 pkt 12 załącznika do uchwały Nr XXXIII/279/2023 konieczne.

Ponadto, w świetle wyjaśnień Przewodniczącej organu stanowiącego uznać należy również, że kwestionowany zapis pozostaje w wyraźnej sprzeczności z obowiązującym na terenie Gminy Nowe Warpno Regulaminem czystości i porządku, podjętym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nakłada na mieszkańców Gminy obowiązek selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych oraz przekazywania ich do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, co jest nieprawidłowe. Podkreślić trzeba, że regulacje uchwały 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 i sposobu świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz uchwały w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie powinny zawierać spójne regulacje⁶⁾. Tym samym, uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie może być podejmowana w oderwaniu od przepisów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który to warunkuje legalność ww. aktu, co ma miejsce w omawianej sprawie.

Uchwała podjęta w oparciu o art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi akt prawa miejscowego, 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. Należy bowiem pamiętać, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a nie ich zastępowanie. Uchwała rady, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP⁷⁾), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu⁸⁾.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały w niezbędnym zakresie. W przedmiotowej sprawie, zdaniem wojewody zachodniopomorskiego, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/279/2023 w części, a mianowicie § 12 pkt 12 w zakresie wyrazów „z wyłączeniem odpadów niebezpiecznych i opakowaniach po tych odpadach” załącznika do tego aktu. Nie ulega wątpliwości, że zapis

⁶⁾ Tak: Agata Kosieradzka-Federczyk, Uchwała 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, LEX 2014.

⁷⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁸⁾ Por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02.

ten stoi w wyraźniej sprzeczności z art. 6r ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a sprzeczność ta jest istotna. Mając jednak na względzie pozostałe regulacje Regulaminu świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w Nowym Warpnie, a dokładnie zapisy § 13 lit. e oraz § 14 lit. c, zgodnie z którymi kolejno: Do PSZOK nie są przyjmowane następujące rodzaje odpadów: e) odpady nieoznaczone, bez możliwości ich identyfikacji, w szczególności odpady niebezpieczne (bez etykiet) oraz Dostarczający odpady zobowiązany jest do natychmiastowego zabrania odpadów w przypadku: c) stwierdzenia braku możliwości identyfikacji odpadów niebezpiecznych, postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Nowe Warpno, jak również wyjaśnienia Przewodniczącej Rady Miejskiej w Nowym Warpnie z dnia 27 listopada 2023 r., przyjąć można, że prowadzony przez Gminę Nowe Warpno Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w Nowym Warpnie przyjmuje odpady niebezpieczne, co wyklucza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Mając na względzie powyższe, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 12 pkt 12 załącznika do uchwały Nr XXXVIII/279/2023 Rady Miejskiej w Nowym Warpnie z dnia 9 listopada 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę i sposobu świadczenia usług przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w zakresie wyrazów „z wyłączeniem odpadów niebezpiecznych i opakowaniach po tych odpadach”.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski