



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Olsztyn, 23 czerwca 2021 r.

PN.4131.230.2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXV/154/2021 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 19 maja 2021 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 przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Gronowo Elbląskie, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 6r ust. 3, 3a, 3b i 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r., poz. 888), określiła szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych wytworzonych przez właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Gronowo Elbląskie i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Nr XXV/154/2021 jest sprzeczna z obowiązującym prawem.

W myśl art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy, rada gminy określa, 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.

W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie 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 (art. 6r ust. 3a).

Zgodnie z art. 6r ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy, dopuszcza się również zróżnicowanie 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 (art. 6r ust. 3b).

Stosownie do ust. 3d art. 6r ww. 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.

Wskazać, w tym miejscu ponadto trzeba, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ww. ustawy, gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady (pkt 5) oraz 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 (pkt 6).

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje więc po stronie gminy dwa niezależne od siebie podstawowe obowiązki w zakresie gospodarki odpadami. Po pierwsze ich odbieranie sprzed poszczególnych posesji (art. 6c ust. 1) oraz po drugie ich przyjmowanie w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 6). Wypełnianie jednego obowiązku ustawowego nie zwalnia jednak z konieczności wypełniania drugiego, gdyż gospodarka odpadami ma odbywać się dwutorowo - przez odbieranie ich sprzed domów mieszkańców i przyjmowanie w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Te dwa tryby odbioru odpadów są od siebie niezależne (patrz podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 482/18), a rada gminy wskazując frakcje odpadów odbieranych przez przedsiębiorcę i przyjmowanych w pszok nie może pominąć żadnej z wskazanych w art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 frakcji odpadów komunalnych podlegających selektywnemu

zbieraniu.

Analizując treść uchwały Nr XXV/154/2021, wskazać trzeba, iż w § 2 ust. 1 pkt 2 ww. aktu, Rada Gminy Gronowo Elbląskie postanowiła, że w zamian za uiszczoną opłatę, o której mowa w § 1, przedsiębiorca odbierający odpady komunalne na zlecenie Gminy odbierze następujące rodzaje odpadów komunalnych: w tym m.in. *opakowania z metali*.

Uzupełniając cytowaną regulację, w § 2 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały Nr XXV/154/2021 określając częstotliwość odbioru odpadów komunalnych dodano, że odpady segregowane - tworzywa sztuczne, *opakowania z metali* i opakowania wielomateriałowe - nie rzadziej niż co dwa tygodnie.

Jednocześnie w § 5 ust. 3 i ust. 9 uchwały Rada ustaliła, że w zamian za opłatę, o której mowa w § 1 przedsiębiorca odbierający odpady komunalne na zlecenie Gminy, dostarczy urządzenia do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych takich jak: papier, szkło, tworzywa sztuczne i *metale* oraz odpady ulegające biodegradacji, BIO (ust. 3) oraz, że dla zabudowy wielorodzinnej lub w miejscach uzgodnionych z Gminą, Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne zobowiązany jest do dostarczenia, co najmniej jednego zestawu składającego się z pojemników do segregacji, tj. na papier, szkło, tworzywa sztuczne i *metale* oraz odpady ulegające biodegradacji- BIO.

W § 6 ust. 1 pkt 2 ww. uchwały, postanowiono z kolei, że Gmina Gronowo Elbląskie zleca dla Zakładu Utylizacji Odpadów Spółka z o. o. prowadzenie na terenie Zakładu przy ul. Mazurskiej 42, 82-300 Elbląg Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK) dla mieszkańców Gminy Gronowo Elbląskie. Właściciele nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Gronowo Elbląskie w ramach opłaty, o której mowa § 1 mogą przekazać do ww. PSZOK odpady zebrane w sposób selektywny, takie jak: tworzywa sztuczne, *opakowania z metali* i opakowania wielomateriałowe.

Z cytowanych przepisów wynika, że w zamian za uiszczoną opłatę Gmina Gronowo Elbląskie: odbierze od właściciele nieruchomości zamieszkałych na jej terenie *opakowania z metali* (aczkolwiek przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne na zlecenie Gminy, dostarczyć mają urządzenia do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych m.in, wszystkich metali) oraz, że w punkcie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych dla mieszkańców Gminy Gronowo Elbląskie można przekazać *opakowania z metali*.

Tym samym, Rada Gminy Gronowo Elbląskie ustalając zakres obieranych przez przedsiębiorcę i przyjmowanych do pszok odpadów komunalnych pominęła frakcję odpadów, jaką są metale, gdyż postanowiła, że obowiązki te dotyczą jedynie opakowań z metali. Działanie to, skutkuje niewyczerpaniem dyspozycji art. 6r ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy.

Niewątpliwie, częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, jakkolwiek stanowi naruszenie prawa, to jest to jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest

natomiast przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” przez ten akt do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania), względnie, gdyby takie niepełne unormowanie wywierało skutek dyskryminacyjny (tj. niezasadnie różnicowało sytuację prawną podmiotów aktem objętych oraz nim nieobjętych, na skutek wadliwego pominięcia) (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 2/04). W ocenie organu nadzoru, powyżej wskazane przesłanki zachodzą w przedmiotowej sprawie i przesądzą o konieczności stwierdzenia uchwały Nr XXV/154/2021 w całości.

Powyższa argumentacja, ma również zastosowanie do regulacji dotyczących bioodpadów - frakcja ta musi być, w zamian za opłatę, odbierana od właścicieli.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2021 r. poz. 779 z późn. zm.), przez pojęcie bioodpady - rozumie się 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.

Rada Gminy Gronowo Elbląskie, wskazując frakcje, które będą odbierane przez przedsiębiorcę ustaliła, że odpadami odbieranymi od właścicieli „w ramach” opłaty są: odpady biodegradowalne, w tym odpady zielone (§ 2 ust. 1 pkt 5, § 3 ust. 1 pkt 2 lit. d i lit. e).

Wskazać trzeba, że zarówno ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i ustawa o odpadach, nie posługują się pojęciem odpady biodegradowalne.

Dodać trzeba, że w art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2021 r. poz. 779 z późn. zm.), zdefiniowano, co prawda termin - odpady ulegające biodegradacji, oznaczający - odpady, które ulegają rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów (i tym pojęciem posługuje się również ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

Oznacza, to że Rada Gminy Gronowo Elbląskie wprowadziła do obrotu prawnego, w zakresie odbierania odpadów od właścicieli, niezdefiniowane ustawowo pojęcie, którego nie można uznać za tożsame z definicją „bioodpadów”, czy nawet „odpadów ulegających biodegradacji”. Ponadto użycie tego sformułowanie stanowi modyfikację regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego, co jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że ów przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go użyto, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 117/98).

Zauważyć także należy, że Rada Gminy Gronowo Elbląskie w przypadku odpadów przyjmowanych w pszok, używa terminu „odpady ulegające

biodegradacji” - § 5 ust. 4 i ust. 9.

Rada, określając tę samą frakcję odpadów posługuje się zatem różną nomenklaturą - w przypadku odpadów odbieranych od właścicieli użyto pojęcia „odpady biodegradowalne”, w przypadku odpadów przekazywanych do pszok - „odpady ulegające biodegradacji”. Działanie takie narusza zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Adresat normy musi mieć pewność, czy w danym przypadku dyspozycje przepisów, wyznaczających zakres jego uprawnień, są tożsame. Użycie dwóch różnych sformułowań dla tej samej frakcji odpadów utrudnia bowiem stosowanie regulacji tejże uchwały.

W ocenie organu, rozstrzygnięciem nadzorczym objęty winien być również przepis § 4 ust. 3 uchwały, stanowiący, że w przypadku, gdy przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od mieszkańców z terenu Gminy Gronowo Elbląskie stwierdzi, że na danej nieruchomości odpady nie są zebrane w sposób selektywny, odbiera je jako odpady zmieszane, po czym informuje Gminę i mieszkańca, że doszło do naruszenia w zakresie selektywnej zbiórki. Następnie w drodze decyzji administracyjnej Wójt Gminy Gronowo Elbląskie ustali podwyższoną opłatę za miesiąc bądź miesiące, w których doszło do naruszenia.

Organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do regulowania trybu postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przy selektywnym zbieraniu odpadów komunalnych. Regulacja ta została więc podjęta bez podstawy prawnej i wyeliminowana musi zostać z obrotu prawnego.

Dodatkowo, zdaniem organu nadzoru, normując 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, Rada Gminy Gronowo Elbląskie nie mogła uregulować kwestii dotyczących harmonogramu odbioru odpadów komunalnych, ustalanego przez Gminę Gronowo Elbląskie z przedsiębiorcą, z którym gmina zawrze umowę na odbiór odpadów (§ 4 ust. 5 i 6 uchwały).

Podjętymi z rażącym naruszeniem prawa są również § 5 ust. 2 uchwały, w myśl którego przedsiębiorca realizujący usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych może w porozumieniu z Gminą, odmówić zabrania odpadów, jeżeli ich rodzaj i ilość wskazują na to, że nie powstały one na nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy oraz w części § 6 ust. 4 uchwały, zakładający że operator PSZOK może odmówić przyjęcia odpadów, bądź przyjąć je odpłatnie, jeżeli ich rodzaj i ilość wskazuje na to, że nie powstały one na nieruchomości, na której mieszkają mieszkańcy.

Zgodnie z art. 6r. ust. 2d ustawy utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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. W ustępie 3a ww. przepisu sprecyzowano, że dopuszcza się ograniczenie ilości odpadów zielonych, 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.

Z zacytowanych wyżej przepisów, wynika, że gmina w zamian za pobieraną opłatę ma obowiązek odbierać od mieszkańców i zagospodarować wszelkie odpady w nieograniczonej ilości, z wyjątkiem odpadów zielonych, zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne, co do których rada gminy może zastosować ograniczenia ilościowe. Tymczasem z kwestionowanych postanowień uchwały wynika, że Rada ograniczyła, wedle bliżej nieokreślonego kryterium rodzajowego i ilościowego, odbiór odpadów w punktach selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w ramach uiszczanej przez mieszkańców opłaty.

Zakwestionowany musi zostać ponadto § 6 ust. 1 uchwały, w części dotyczącej sformułowania Gmina Gronowo Elbląskie zleca dla Zakładu Utylizacji Odpadów Spółka z o. o. prowadzenie na terenie Zakładu przy ul. Mazurskiej 42, 82-300 Elbląg Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK) dla mieszkańców Gminy Gronowo Elbląskie.

Cytowany przepis podjęty został bez podstawy prawnej. Zlecenie prowadzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych należy do sfery wykonawczej, co oznacza, że to wójt, będący organem uprawnionym do składania w imieniu gminy oświadczeń woli, jest podmiotem właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy i stosunków cywilnoprawnych – w drodze umów cywilnoprawnych – pomiędzy gminą, a zainteresowaną stroną, czyli w tym wypadku Zakładem Utylizacji Odpadów Spółka z o. o.

Podobnie wadliwe jest określenie podmiotu prowadzącego pszok w § 3 ust. 1 pkt 2 lit. j oraz § 6 ust. 2 uchwały Nr XXV/154/2021.

Wyliminowane z obrotu prawnego muszą zostać także regulacje przewidujące, że chcąc oddać odpady, o których mowa w ust. 1 do PSZOK na terenie Zakładu Utylizacji Odpadów Spółka z o. o. przy ul. Mazurskiej 42, 82-300 Elbląg bez ponoszenia dodatkowych opłat, oddający odpady winien przed ich rozładunkiem wylegitymować się dokumentem potwierdzającym tożsamość oraz złożyć oświadczenie, że jest płatnikiem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie Gronowo Elbląskie, a przywiezione odpady stanowią odpady komunalne. Dostarczone odpady zostaną przyjęte po sprawdzeniu, że osoba, która je dostarczyła jest właścicielem nieruchomości ujętym w gminnym systemie gospodarki odpadami komunalnymi (§ 6 ust. 2 uchwały).

Żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie przewiduje możliwości pozyskiwania przez organy gminy, czy też punkty selektywnej zbiórki odpadów dokumentów potwierdzających tożsamość właścicieli nieruchomości oraz

żądania złożenia oświadczenia o byciu płatnikiem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie Gronowo Elbląskie, czy w przedmiocie potwierdzenia, że przywiezione odpady stanowią odpady komunalne - wpłaty opłaty za gospodarowanie odpadami. Stąd ww. wymogi pozbawione są podstaw prawnych. Ponadto stwierdzić należy, że prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości mają w ramach wykonywanych zadań, przedstawiciele organów państwa, które są do tego upoważnione przez odpowiednie ustawy.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojęcki

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Gronowo Elbląskie;
2. Wójt Gminy Gronowo Elbląskie.

