



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 maja 2022 r.

Poz. 2455

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.144.3.2022.MF WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559),

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 2 lit. c, lit. d we fragmencie: „opony z pojazdów ciężarowych” lit. h, lit. i załącznika do uchwały nr XLVI/527/22 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 24 marca 2022 r. zmieniającej uchwałę nr XXIX/315/20 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Uzasadnienie

Rada Miejska Wałbrzycha na sesji w dniu 24 marca 2022 r. podjęła uchwałę nr XLVI/527/22 zmieniającą uchwałę Nr XXIX/315/20 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 marca 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 4 ust. 2 lit. c, lit. d we fragmencie: „opony z pojazdów ciężarowych” li. h, lit. i załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3 w związku z art. 6r ust. 3a i art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439; zwanej dalej: „ustawą”), polegającym na wprowadzeniu uregulowań sprzecznych z ustawowymi założeniami systemu odbierania odpadów komunalnych i ograniczeniu odbioru przez punkt selektywnego zbiórki odpadów komunalnych określonych odpadów.

W § 4 ust. 2 załącznika do uchwały, stanowiącym Regulamin Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych na terenie miasta Wałbrzycha, postanowiono o rodzajach odpadów nie przyjmowanych w PSZOK. W ramach wymienionych odpadów, określono takie, które organ nadzoru uznał za podjęte z istotnym naruszeniem prawa. W ocenie organu nadzoru regulacja § 4 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie nieprzyjmowania przez PSZOK części samochodowych (lit. c), opon z pojazdów ciężarowych (lit. d), odpadów w nieuszczelnionych opakowaniach (lit. h), odpadów nieoznaczonych, bez możliwości ich identyfikacji (lit. i) została podjęta z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3 i ust. 3a ustawy.

Wojewoda Dolnośląski skierował, w dniu 6 kwietnia 2022 r., do Rady Miejskiej Wałbrzycha pismo wskazujące na stwierdzone istotne naruszenia prawa w § 4 ust. 2 lit. c, lit. d, lit. h, lit. i, lit. j, lit. k, lit. l oraz ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały. W odpowiedzi Przewodnicząca Rady Miejskiej Wałbrzycha, w piśmie z dnia 20 kwietnia 2022 r., znak: BO.007.2.22, przedłożyła stanowisko uznające stwierdzone naruszenie § 4 ust. 2 lit. l oraz ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały i zobowiązała się do podjęcia uchwały zmieniającej w terminie 3 miesięcy. Z kolei organ nadzoru uznał wyjaśnienia Przewodniczącej Rady Miejskiej Wałbrzycha

wobec nieprzyjmowania przez PSZOK opon maszyn rolniczych, butli gazowych i gaśnic. Natomiast złożonych wyjaśnień w pozostałym zakresie uznać nie można i organ nadzoru stwierdza, że § 4 ust. 2 lit. c, lit. d we fragmencie: „opony z pojazdów ciężarowych” lit. h, lit. i załącznika do uchwały narusza prawo w sposób istotny.

I

Na mocy § 4 ust. 2 lit. c, lit. d załącznika do uchwały Rada Miejska Wałbrzycha postanowiła o nieodbieraniu w PSZOK części samochodowych (np. szyb, zderzaków, reflektorów, elementów karoserii) oraz opon z pojazdów ciężarowych. Tym samym ograniczyła prawo mieszkańców Wałbrzycha do pozbywania się w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych tego rodzaju odpadów komunalnych. Tymczasem podjęta uchwała stanowi realizację kompetencji wynikającej z art. 6r ust. 3 ustawy, zgodnie z którą 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. Zgodnie zaś z art. 6r ust. 3a ustawy w uchwale, 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. 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.”. Brzmienie art. 6r ust. 3a ustawy nie budzi wątpliwości, że organ stanowiący gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy 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 2022 r. poz. 699), 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.

Jak wynika z uzasadnienia do ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2151) cyt., „w art. 3 ust. 1 w pkt 7 ustawy o odpadach zmodyfikowano definicję odpadów komunalnych. Zaproponowane brzmienie definicji odpadów komunalnych ma na celu zapewnienie większej przejrzystości tej definicji przez wskazanie podziału podstawowych źródeł powstawania odpadów komunalnych. Zaproponowana definicja jednoznacznie wskazuje, że odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych oraz z sieci kanalizacyjnej i z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych. W porównaniu do obecnie obowiązującej definicji z odpadów komunalnych wyłączone zostały odpady budowlane i rozbiórkowe. W projekcie ustawy została dodana odrębna definicja odpadów budowlanych i rozbiórkowych.”

Z powyższych przepisów ustawowych wynika więc, że ustawodawca wprowadził minimalny katalog odpadów, który musi być przyjmowany przez PSZOKI. Jednocześnie odpady, które nie są przyjmowane przez PSZOK muszą być odbierane z terenu nieruchomości lub w inny sposób. Gminy są bowiem zobligowane do zapewnienia właścicielom nieruchomości pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych. W świetle wskazanych przepisów prawa i intencji ustawodawcy brak jest podstaw prawnych do tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego przedmiotowych kategorii zużytych opon i nieprzyjmowanie opon z pojazdów ciężarowych oraz stanowienia o nieprzyjmowaniu przez PSZOK części samochodowych w ogóle, za wyjątkiem pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Po pierwsze bowiem, ustawodawca wprost w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy wymienia zużyte opony jako obowiązkowo przyjmowane przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Przewodnicząca Rady Miejskiej Wałbrzycha w żaden sposób nie uzasadniła, że opony z pojazdów ciężarowych nie mogą pochodzić z gospodarstw domowych lub z innych źródeł niż gospodarstwa domowe, a tym samym jako niepochodzące z produkcji, które ustawa o odpadach wprost wyłącza. Natomiast, co należy podkreślić, ustawodawca w art. 6r ust. 3a ustawy upoważnia jedynie do ograniczenie ilości zużytych opon, stanowiących odpady komunalne. Oczywiście jest, że opony takie muszą pochodzić z gospodarstwa domowego i nie mogą pochodzić z produkcji, a więc innego, niż gospodarstwa domowe źródła. Jednakże to już należy do ustalenia przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych na etapie wykonywania uchwały i odbioru tej frakcji odpadów. Brak jest natomiast przepisu prawnego, upoważniającego Radę Miejską Wałbrzycha do określania rodzajów zużytych opon, które nie mogą być przez PSZOK przyjmowane. Odnosząc się do przywołanego przez Przewodniczącą Rady Miejskiej Wałbrzycha, rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 10), to w grupie odpadów pod pozycją 20 – Odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie, nie ma wprost wymienionej, jako odpady komunalne, frakcji zużytych opon, a przecież ustawa w art. 3 ust. 2 pkt 7, kwalifikuje je jako odpady komunalne.

Po drugie, powyższe przepisy prawa nie upoważniają również Rady Miejskiej Wałbrzycha do stanowienia o nieprzyjmowaniu przez PSZOK części samochodowych (np. szyb, zderzaków, reflektorów, elementów karoserii). Ustawodawca wprost w definicji odpadów komunalnych, określonej art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach, wyłączył z pojęcia odpadów komunalnych jedynie pojazdy wycofane z eksploatacji, a nie części samochodowe. W ocenie organu nadzoru organ stanowiący gminy do uregulowania tego rodzaju ograniczeń nie posiada kompetencji. Z wyżej wskazanych przepisów ustawy wynika wprost, że ustawodawca ustanowił minimalny katalog odpadów, który musi być przyjmowany przez PSZOK. Jednocześnie odpady komunalne, które nie są przyjmowane przez PSZOK muszą być odbierane z terenu nieruchomości lub w inny sposób. Gminy są bowiem zobligowane do zapewnienia właścicielom nieruchomości pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych. Rada Miejska Wałbrzycha wyłączyła odbiór i nieprzyjmowanie przez PSZOK omawianych frakcji odpadów nie określając innego sposobu przyjmowania przez gminę tych odpadów, zgodnie z art. 6r ust. 2d ustawy. W rezultacie właściciele nieruchomości, wobec nieprzyjmowania przez PSZOK części samochodowych i opon pojazdów ciężarowych 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 umożliwi 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

Z kolei na mocy § 4 ust. 2 lit. h i lit. i załącznika do uchwały Rada Miejska Wałbrzycha postanowiła o nieodbieraniu w PSZOK odpadów w nieuszczelnionych opakowaniach (lit. h) i odpadów nieoznaczonych, bez możliwości ich identyfikacji (lit. i). Postanowienia załącznika do uchwały zawierają ograniczenia w zakresie przyjmowania odpadów komunalnych przez PSZOK. Pomimo otwartego charakteru norma kompetencyjna z art. 6r ust. 3 ustawy upoważniająca radę gminy do określenia szczegółowego sposobu zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, nie jest równoznaczna z dowolnością przyjmowanych przez radę uregulowań. Nawet tak skonstruowany przepis nie zwalnia rady gminy od respektowania innych powszechnie obowiązujących norm prawnych, tym bardziej jeżeli są one zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i dotyczą obowiązku gminy i skorelowanego z nim uprawnienia właściciela nieruchomości. Jeżeli jednym z elementów zakresu usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną opłatę jest świadczenie usługi w postaci odbioru selektywnie zebranych odpadów komunalnych przez punkty selektywnej zbiórki to w pierwszej kolejności należy mieć na uwadze powołany na wstępie przepis art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy. Ustanowiony tam obowiązek gmin utworzenia punktu selektywnej zbiórki zapewniającego odbiór od właścicieli nieruchomości przynajmniej takich rodzajów odpadów komunalnych, które wymienione są w tym przepisie, oznacza, że właściciele nieruchomości mają prawo oczekiwać odebrania przez punkt selektywnej zbiórki (w zamian za uiszczaną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi) selektywnie zebranych przez nich odpadów komunalnych każdego rodzaju wymienionego w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W konsekwencji należy wskazać, że zarówno art. 6r ust. 3, jak i art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia organu stanowiącego gminy do formułowania w omawianej uchwale postanowień, które uprawniają do określania formy opakowania, jej szczelności i możliwości identyfikacji za pomocą etykiet, w jakiej przyjmowane będą do PSZOK odpady komunalne spełniające ustawowe wymogi z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy. Działania takie stanowiłyby naruszenie uprawnień właścicieli nieruchomości wynikających z powołanego przepisu ustawy. Rolą rady gminy jest stanowienie o sposobie odbierania przez PSZOK odpadów komunalnych, natomiast na etapie jej wykonywania rolą PSZOK-u jest identyfikacja przyjmowanych odpadów. Brak jest podstaw do ograniczania, w drodze uchwały, prawa do pozbycia się odpadu komunalnego z uwagi na nieuszczelność jego opakowania i brak możliwości jego identyfikacji za pomocą etykiety na opakowaniu. W związku z powyższymi regulacjami uchwały należy również mieć na względzie art. 6r ust. 3a ustawy, w którym ustawodawca dopuszcza ograniczenie przyjmowania odpadów przez PSZOK jedynie co do ilości i tylko tych frakcji, które zostały wymienione w tym przepisie. Reasumując, ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., nr 152, poz. 897) miała, jak wynika z uzasadnienia do niej (druk nr 3670), za zadanie przeprowadzenie zmian w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi poprzez wprowadzenie zmian w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mających na celu:

- 1) uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- 2) prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”;
- 3) zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów;
- 4) zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów;
- 5) całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Ponadto, zgodnie z art. 6r ust. 2d ustawy 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. Ustawodawca zdefiniował niejako w tym przepisie pojęcie „gospodarowania odpadami komunalnymi”, pod

którym rozumieć należy po pierwsze, odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, po drugie przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych i po trzecie, zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. To na gminie, realizującej zadanie gospodarowania odpadami komunalnymi należy określenie 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. Gmina powyższe realizuje poprzez normę kompetencyjną z art. 6r ust. 3 ustawy, z uwzględnieniem pozostałych jej postanowień. Istotnym przepisem jest art. 6r ust. 3a ustawy dopuszczający, w uchwale, ograniczenie wyłącznie ilości określonych w nim frakcji odpadów komunalnych. Nadto, warto zauważyć, że celem ustawy jest zagwarantowanie takiego systemu gospodarowania odpadami by nie powstawały tzw. „dzikie składowiska odpadów”, a w sprzeczności z tymi zasadami stoją zakwestionowane przez organ nadzoru postanowienia załącznika do uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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:
Jarosław Obremski