



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 16 lipca 2019 r.

Poz. 2458

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.70.2019.JP WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 4 lipca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 w zw. z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) **stwierdzam nieważność części uchwały nr LXVII/2/2019 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu z dnia 30 maja 2019 r.** 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 przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, tj.:

- 1) § 1 ust. 1 pkt 1 w zakresie słów: „w ilości nieprzekraczającej minimalnej pojemności pojemników przewidzianych dla danego rodzaju nieruchomości – wynikającej z regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku, określonego odrębną uchwałą”;
  - 2) § 1 ust. 1 pkt 1 zd. 2;
  - 3) § 1 ust. 3;
  - 4) § 1 ust. 4 w zakresie słów: „ponosi koszt ich odbioru, zgodnie z odrębną uchwałą lub”;
  - 5) § 2 ust. 1 pkt 1 w zakresie słów: „w ilości wynikającej z pojemności pojemników przewidzianych dla danego rodzaju nieruchomości zgodnie z regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Związku, określonego odrębną uchwałą”;
  - 6) § 2 ust. 4;
  - 7) § 4 ust. 1;
  - 8) podpunktu 5 z punktu II (pn. „Ustalenia szczegółowe”) oraz podpunktów 1-3 z punktu III (pn. „Postanowienia końcowe”) w załączniku nr 2 do uchwały;
  - 9) załącznika nr 3 do uchwały
- z powodu istotnego naruszenia prawa.

#### UZASADNIENIE

W dniu 30 maja 2019 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Czysty Region” z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu, powołując się m. in. na art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454), podjęło 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 przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Związku (§ 6), stwierdzając dalej, że wchodzi ona w życie z dniem 1 lipca 2019 r., po uprzednim ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, z zastrzeżeniem, że określone przepisy wchodzi w życie z dniem 1 października 2019 r. (§ 8). Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 4 czerwca 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru dostrzegł istotne naruszenia prawa, w tym art. 6r ust. 3, 3a i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej ustawą.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania. W razie wykonywania tego zadania przez związek międzygminny określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku (art. 3 ust. 2a ustawy). Działając więc na podstawie art. 6r ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 2a ustawy zgromadzenie związku międzygminnego 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 tej 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 (ust. 3a). Należy przy tym zaznaczyć, że przez odpady komunalne rozumie się 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; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2019 r. poz. 701).

Na wstępie należy zauważyć, że założeniem ustawodawcy jest to, aby koszty usług, o których mowa w art. 6r ust. 3 ustawy, pokrywane były w całości z opłaty wnoszonej przez właściciela nieruchomości. Zasadą jest, że w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina (lub związek międzygminny) zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, chociaż usługi te gmina (lub związek) może świadczyć nie tylko poprzez odbieranie odpadów bezpośrednio z terenu nieruchomości, ale również przez przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób (art. 6r ust. 2d ustawy). Jednocześnie w przypadku niektórych odpadów dopuszcza się ograniczenie ilości odpadów (dotyczy odpadów zielonych, opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne) odbieranych z nieruchomości lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Warto zaznaczyć, że na przestrzeni lat art. 6r uległ znaczącym zmianom. Nowelizacja wprowadzona ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw – która unormowała możliwość ograniczenia ilości odbioru odpadów określonych frakcji – wynikała z potrzeby doprecyzowania dotychczasowych przepisów, z których nie wynikało w sposób jednoznaczny, czy i w jakim zakresie można limitować odbiór odpadów komunalnych w ramach pobieranej opłaty (por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz o zmianie ustawy o własności lokali, druk nr 2377, dostępny na stronie internetowej: <http://www.sejm.gov.pl/>).

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do tego, aby żądać dodatkowych opłat za odbiór odpadów komunalnych. Na gruncie niniejszej sprawy nie ma bowiem zastosowania art. 6r ust. 4 ustawy, którego przedmiotem są dodatkowe usługi, tj. usługi wykraczające ponad standardowe, o których mowa w uchwale wydanej na podstawie art. 6r ust. 3. Choć ustawodawca nie precyzuje o jakie dodatkowe usługi chodzi, to jednak wskazuje elementy, które powinny być przedmiotem uchwały podjętej w oparciu o art. 6r ust. 4 ustawy – w akcie wydanym na tej podstawie powinno się określić rodzaje dodatkowych usług świadczonych w zakresie odbierania odpadów komunalnych i ich zagospodarowania, sposób świadczenia tych usług oraz wysokości cen za usługi dodatkowe. W ocenie organu nadzoru w art. 6r ust. 4 ustawy nie chodzi o usługi polegające na odbiorze odpadów komunalnych, gdyż usługa ta jest – w rozumieniu ustawy – obowiązkiem gminy, co wynika z art. 6c ust. 1 ustawy i zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi zadanie własne gminy. Skoro zatem odbiór odpadów komunalnych jest obowiązkiem gminy, to należy go uznać za świadczenie obligatoryjne (usługę obligatoryjną) gminy, za które pobierana jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Odbiór odpadów nie może być jednocześnie uznany za usługę dodatkową. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 stycznia 2016 r.,

sygn. akt: II FSK 3132/13, w którym uznał, że skoro w art. 6r. ust. 4 ustawy stanowi się o „rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów” to nie mogły być to usługi tożsame rodzajowo z usługami wskazanymi już w ust. 3 (określonymi tam jako „usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości”).

Analiza art. 6r. ust. 3a ustawy prowadzi jednak do wniosku, że istnieje odstępstwo od zasady wyrażonej w poprzednim akapicie. W przywoływanym przepisie ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencje do ograniczania ilości odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jednakże wyraźnie wskazał rodzaj odpadów komunalnych, których to dotyczy. Dopiero wyraźne ograniczenie ilości odbioru – w ramach opłaty – określonych kategorii odpadów komunalnych wskazanych przez ustawodawcę w ust. 3a, może uzasadniać odbiór odpadów przekraczających ustalony limit, jako dodatkową usługę świadczoną przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Należy jednak podkreślić, że możliwość limitowania dotyczy wyłącznie odpadów zielonych, zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne. Z porównania treści art. 6r. ust. 3 oraz art. 6r. ust. 3a ustawy wynika bowiem *a contrario*, że nie jest dopuszczalne ograniczenie ilości pozostałych rodzajowo odpadów komunalnych odbieranych w zamian za uiszczoną opłatę (por. wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. akt: II FSK 3132/13).

Tymczasem Zgromadzenie Związku w § 1 ust. 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały postanowiło, że w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (uiszczoną przez właścicieli nieruchomości jednorodzinnych i wielorodzinnych) Związek będzie świadczyć usługi odbioru odpadów zmieszanych w ilości nieprzekraczającej minimalnej pojemności pojemników przewidzianych dla danego rodzaju nieruchomości – wynikającej z regulaminu utrzymania i czystości. W przypadku przekroczenia tej ilości właściciel nieruchomości, na której powstały odpady, ponosi koszt ich odbioru zgodnie z odrębną uchwałą (§ 1 ust. 3 uchwały). W ocenie organu nadzoru tak skonstruowane przepisy aktu normatywnego świadczą o tym, że Związek limituje odpady zmieszane odbierane w ramach opłaty, o której mowa w art. 6r. ust. 2d ustawy. Odbieranie tych odpadów, które przekraczają ustalony limit, następuje bowiem za dodatkową opłatą. Przynajmniej to zresztą Przewodnicząca Zgromadzenia Związku w piśmie z dnia 24 czerwca 2019 r. (znak: AZ.0920.2.2019.GS), informując, że: „uchwała przesądza jedynie o tym, że odbiór odpadów zmieszanych powyżej ilości ustalonej w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego Czysty Region – następuje nie w ramach uiszczonej opłaty, ale za opłatą dodatkową”. Przepis art. 6r. ust. 3 w zw. z art. 6r. ust. 3a jednoznacznie wskazuje, że w ramach pobieranej opłaty za gospodarowanie odpadami można limitować tylko określone frakcje. Mając to na uwadze, stwierdzić należy, że fragment § 1 ust. 1 pkt 1 (wskazany w sentencji rozstrzygnięcia), § 1 ust. 3 oraz fragment § 1 ust. 4 (wskazany w sentencji rozstrzygnięcia) w sposób istotny naruszają art. 6r. ust. 3, 3a i 4 ustawy – stąd też zasadne jest stwierdzenie ich nieważności.

Zgromadzenie Związku postanowiło również, że w zamian za opłatę uiszczoną przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady, Związek będzie świadczyć usługi odbioru odpadów zmieszanych – w ilości wynikającej z pojemności pojemników przewidzianych dla danego rodzaju nieruchomości (§ 2 ust. 1 pkt 1 uchwały), tworzyw sztucznych i metali, szkła, papieru oraz odpadów ulegających biodegradacji – wszystkich zbieranych selektywnie, zgodnie z regulaminem utrzymania czystości i porządku (§ 2 ust. 2-5 uchwały). W przypadku przekroczenia ilości odpadów komunalnych określonych w § 2 ust. 1 pkt 1-5 właściciel nieruchomości, na której powstają odpady, ponosi koszt ich odbioru, zgodnie z odrębną uchwałą (§ 2 ust. 4 uchwały). Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 6c ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2a ustawy związek międzygminny jest obowiązany do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Zgromadzenie Związku może jednak, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 2a ustawy). W dniu 6 czerwca 2016 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Czysty Region” z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu podjęło uchwałę nr LII/63/16 w sprawie zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, położonych na obszarze gmin – członków Związku Międzygminnego „Czysty Region” (Dz. Urz. Woj. Opolskiego 2016.1334). Skoro w § 1 tej uchwały (nr LII/63/16) Związek przyjął na siebie obowiązek odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, to do usług tych znajdzie zastosowanie art. 6r. ustawy – ze wszystkimi jego konsekwencjami – zwłaszcza, że przepisy ust. 3 i 4

tego artykułu odnoszą się do „właściciela nieruchomości”, nie różnicując przy tym, czy ta nieruchomość jest zamieszkiwana, czy też nie. Mając to na uwadze, stwierdzić należy, że analiza prawna zawarta w poprzednich akapitach rozstrzygnięcia odnosi się również do § 2 ust. 1 pkt 1 oraz § 2 ust. 4 przedmiotowej uchwały. Przepisy te, w zakresie w jakim wprowadzają limitowanie odpadów komunalnych, istotnie naruszają art. 6r ust. 3, 3a i 4 ustawy, stąd też zasadne jest stwierdzenie ich nieważności.

Kwestionowana uchwała zawiera również szereg nieprecyzyjnych przepisów. Zgromadzenie Związku w § 1 ust. 1 pkt 1 zd. 2 postanowiło, że właściciel nieruchomości uprawniony jest do zwiększenia ilości oraz pojemności pojemników „w uzasadnionych przypadkach”, nie określając jednocześnie co należy rozumieć pod tym pojęciem. Takie zapisy wprowadzają swobodne uznanie podmiotu stosującego uchwałę co do przesłanek i zakresu zwiększania pojemności lub ilości pojemników (a tym samym zwiększania limitu odpadów zmieszanych, ustalonego w przedmiotowym akcie). To z kolei może prowadzić do nieuzasadnionego różnicowania sytuacji właścicieli w ramach takiej samej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie natomiast z § 4 ust. 1 kwestionowanej uchwały adresy Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych znajdują się załączniku nr 3 do tego aktu. Załącznik ten jednak nie określa żadnych adresów. Zamieszczono w nim jedynie trzy punkty, niezawierające żadnej merytorycznej treści (wykropkowane pola). Podobne błędy znajdują się w załączniku nr 2 do uchwały – w podpunkcie 5 z punktu II (pn. „Ustalenia szczegółowe”) oraz podpunkty 1-3 z punktu III (pn. „Postanowienia końcowe”), w których zamiast konkretnych informacji (jak np. numer uchwały, dzień jej podjęcia, numer telefonu pracownika PSZOK-u, miejsca przyjmowania skarg i wniosków) pozostawiono wykropkowane luki. Wskazane uchybienia powodują, że zapisy uchwały w tym zakresie są niejasne, niepełne i pozostawiają niedopuszczalny luz interpretacyjny, stąd zasadne jest stwierdzenie ich nieważności. Przepis prawa miejscowego musi być bowiem sformułowany w sposób wyczerpujący, precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. akt: SK 42/05 (OTK-A 2006/10/148) – odnosząc się do stanowiska, przedstawianego we wcześniejszych swoich wyrokach, dotyczącego znaczenia konstytucyjnej zasady określoności regulacji prawnych – wskazał, że: „Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wymóg ten wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zasada określoności regulacji prawnych wymaga, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (zob. wyrok z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2, s. 20). Każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, s. 312). Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji”. Biorąc to pod uwagę, stwierdzić należy, że § 1 ust. 1 pkt 1 zd. 2, § 4 ust. 1, załącznik nr 3 do uchwały oraz zapisy zawarte w załączniku nr 2 do uchwały, tj. podpunkt 5 z punktu II (pn. „Ustalenia szczegółowe”) oraz podpunkty 1-3 z punktu III (pn. „Postanowienia końcowe”) w sposób istotny naruszają art. 2 Konstytucji. Konieczne jest zatem stwierdzenie ich nieważności.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego  
Dyrektor  
Wydziału Prawnego i Nadzoru

*Beata Adamus*