



## WOJEWODA OPOLSKI

PN.III.4131.1.88.2020.JK

Opole, dnia 25 sierpnia 2020 r.

**Pani  
Sabina Nowosielska  
Przewodnicząca Zgromadzenia  
Związku Międzygminnego "Czysty  
Region"  
ul. Portowa 47  
47-205 Kędzierzyn-Koźle**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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 2020 r. poz. 713)

#### **stwierdzam**

nieważność w całości uchwały Nr LXXIII/11/2020 Zgromadzenia Związku Międzygminnego "Czysty Region" z dnia 22 lipca 2020 r. w sprawie zmiany 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 – z powodu istotnego naruszenia prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 22 lipca 2020 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Czysty Region” z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu (zwane dalej Zgromadzeniem Związku), powołując się m. in. na art. 6r ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010), podjęło uchwałę w sprawie zmiany 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.

W kwestionowanym akcie Zgromadzenie Związku wprowadziło zmiany w uchwale Nr LXVII/2/2019 z dnia 30 maja 2019 r. polegające na dodaniu w § 4 ust. 3 wskazanej wyżej uchwały postanowienia, w myśl którego w Punktach Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (zwanych dalej PSZOK) przyjmowane będą wyłącznie odpady określone w załączniku nr 1 do tej uchwały, o ile z przyczyn technicznych w danym PSZOK będzie istnieć możliwość ich przyjęcia. Ponadto zmianie uległ § 4 ust. 4 wskazanej wyżej uchwały, który otrzymał brzmienie „szczegółowy sposób świadczenia usług przez PSZOK, w tym godziny pracy PSZOK oraz

informacje o przyjmowanych przez PSZOK odpadach zgodnie z ust. 3 określa Zarząd w odrębnej uchwale”. Jednocześnie uchylony został załącznik nr 2 do wskazanej wyżej uchwały, który obejmował regulamin korzystania z punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych zlokalizowanych na terenie Związku Międzygminnego „Czysty Region”.

W toku badania legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru dostrzegł istotne naruszenia prawa, w tym art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. 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 (art. 6r ust. 3a ustawy). Z treści przywołanego przepisu jednoznacznie wynika, że limitowanie odbioru odpadów dotyczy jedynie frakcji wskazanych w tym przepisie. Tożsamy pogląd w tej kwestii wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 stycznia 2016 r., wydanego w sprawie o sygnaturze akt II FSK 3132/13, wskazując, że ustawodawca w sposób wyraźny przyznał radzie gminy kompetencję ograniczenia ilości odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości w ramach opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi, wskazał jednocześnie, jakiego rodzaju odpadów komunalnych to ograniczenie może dotyczyć. Z treści powołanych przepisów wynika także a contrario, że nie jest dopuszczalne ograniczenie ilości pozostałych rodzajowo odbieranych odpadów komunalnych.

Tymczasem Zgromadzenie Związku w § 1 pkt 1 zd. pierwsze kwestionowanej uchwały postanowiło, że w PSZOK przyjmowane są wyłącznie odpady określone w załączniku nr 1 do zmienianej uchwały, o ile z przyczyn technicznych w danym PSZOK będzie istnieć możliwość ich przyjęcia. Takie unormowanie znacząco wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 6r ust. 3 w zw. z art. 6r ust. 3a ustawy. Warto zaznaczyć, że na przestrzeni lat art. 6r ustawy 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/>). Gdyby intencją ustawodawcy było upoważnienie rady gminy

do limitowania odbioru wszystkich frakcji odpadów, zbędne byłoby określenie w treści art. 6r ust. 3a ustawy frakcji odpadów, w przypadku których możliwe jest ograniczenie ilości ich odbioru.

W uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały Zgromadzenie Związku wskazało, że motywem wprowadzenia spornej regulacji jest okoliczność, iż nie wszystkie spośród realizowanych PSZOK będą w stanie z przyczyn technicznych i z uwagi na położenie nieruchomości przyjmować jednorazowo większych ilości odpadów i równocześnie obsługiwać kilka osób. Ponadto Zgromadzenie Związku wskazało, że może zaistnieć także czasowe ograniczenie możliwości przyjmowania pewnych frakcji odpadów. Z treści pisma Zastępcy Przewodniczącego Zgromadzenia Związku z dnia 12 sierpnia 2020 r. o oznaczeniu AZ.0711.3.2020.GS wynika, że intencją Związku Międzygminnego jest zagwarantowanie sobie normatywnej możliwości przyjęcia określonego odpadu w sytuacji, gdy ze względów technicznych jego przyjęcie byłoby niewykonalne. Ograniczenia w tym zakresie miałyby być wprowadzane przez Zarząd Związku w formie uchwały. Pismem z dnia 20 sierpnia 2020 r. Przewodnicząca Zgromadzenia Związku przedstawiła dodatkową argumentację prawną, wskazując, że przedmiotowe ograniczenie dotyczy jedynie wybranych punktów, a nie ich ogółu.

W ocenie organu nadzoru wskazana wyżej argumentacja nie jest zasadna. Należy podkreślić, że w myśl art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności 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 (papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady), 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. Literalna wykładnia wskazanego wyżej przepisu prowadzi do wniosku, że każdy PSZOK powinien zapewniać możliwość odbioru wskazanych wyżej frakcji odpadów, a ewentualne ograniczenia w zakresie odbioru ilości wybranych frakcji mogą być ustanawiane jedynie na podstawie art. 6r ust. 3a ustawy. Tym samym względy techniczne oraz położenie nieruchomości, na których znajdują się PSZOK, nie stanowią wystarczającej podstawy do konstruowania w uchwale zapisów, które umożliwiają odmowę przyjęcia każdej, nawet niewskazanej w art. 6r ust. 3a frakcji odpadów, których obowiązek przyjęcia wynika wprost z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy. Takie działanie Zgromadzenia Związku należy ocenić jako przekroczenie granic delegacji ustawowej z art. 6r ust. 3, które stanowi istotne naruszenie prawa.

Według silnie akcentowanych w doktrynie poglądów każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą lub zarządzeniem organu gminy oznacza ich nieważność (por. T. Woś [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762). W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie

prawnym, zwłaszcza gdy podjęty akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio wynika wprost z treści tego przepisu.

W ocenie organu nadzoru także § 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały, w myśl którego § 4 ust. 4 uchwały nr LXVII/2/2019 z dnia 30 maja 2019 r. otrzymuje brzmienie: „szczegółowy sposób świadczenia usług przez PSZOK, w tym godziny pracy PSZOK oraz informacje o przyjmowanych przez PSZOK odpadach zgodnie z ust. 3 określa Zarząd w odrębnej uchwale” istotnie narusza prawo. Należy wskazać, że żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie upoważnia Zgromadzenia Związku do delegowania innemu organowi uprawnień do ustanawiania uchwał w przedmiocie szczegółowego sposobu świadczenia usług przez PSZOK na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu 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**. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 2a ustawy w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku. Zgodnie zaś z art. 69 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie zadań zleconych związkowi zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy. Tym samym zgromadzenie związku, jako organ stanowiący i kontrolny związku zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie jest władne do przekazania swoich kompetencji do stanowienia uchwał na podstawie delegacji z art. 6r ust. 3 ustawy organowi wykonawczemu związku – zarządowi – bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, którego w omawianym przypadku brak.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji prawotwórczych jest sprzeczne zobowiązującymi przepisami prawa. Pogląd taki znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, które wyraźnie zakazuje subdelegacji kompetencji prawotwórczych przez organ do tego upoważniony ustawowo na rzecz organu w takie kompetencje niewyposażonego (tak m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 600/04 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2012 r. sygn. akt IV SA/Wr 851/11). Przekazanie kompetencji prawotwórczych przez Zgromadzenie Związku, bez specjalnego upoważnienia ustawowego, narusza więc zakaz subdelegacji i nie może być uznane za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności przepisu § 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały.

W myśl § 1 pkt 3 kwestionowanej uchwały (błędnie oznaczonego w treści uchwały jako § 1 pkt 2 uchyla się załącznik nr 2 do uchwały nr LXVII/2/2019 z dnia 30 maja 2019 r. Również ten przepis narusza art. 6r ust. 3 ustawy. Załącznik nr 2 do wskazanej wyżej uchwały zawiera bowiem regulamin korzystania z punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych zlokalizowanych na terenie Związku Międzygminnego „Czysty Region”. Jak wskazano wyżej, jednym z obligatoryjnych elementów uchwały ustanawianej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy jest określenie sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Uchylenie załącznika nr 2 do uchwały nr LXVII/2/2019 z dnia 30 maja 2019 r. pozbawiłoby ten akt prawny elementu obligatoryjnego, wskutek czego konieczne stałoby się stwierdzenie jego nieważności w całości. Ustawodawca, kształtując upoważnienie organu stanowiącego do przyjęcia określonych

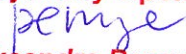
unormowań, wskazuje zakres przysługującego uprawnienia. Natomiast organ stanowiący, podejmując akt prawa miejscowego ma obowiązek ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu, a więc precyzyjnie określić wszystkie przewidziane w normie upoważniającej elementy. W konsekwencji niewypełnienie delegacji ustawowej w sposób prawidłowy należy uznać za naruszające przepisy prawa. Organ stanowiący obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawężyć, przekraczać, bądź go nie realizować. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu. Tym samym przepis § 1 pkt 3 kwestionowanej uchwały (błędnie oznaczony w treści uchwały jako § 1 pkt 2) należy ocenić jako istotnie naruszający prawo.

Skutkiem wskazanych powyżej naruszeń jest konieczność stwierdzenia nieważności w całości uchwały Nr LXXIII/11/2020.

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 2019 r. poz. 2325) 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**



**Aleksandra Perzyna**

**Kierownik Oddziału Nadzoru i Redakcji  
Dziennika Urzędowego Województwa Opolskiego  
w Wydziale Prawnym i Nadzoru**

Sprawę prowadzi: Jakub Krajewski, Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 462.



## POTWIERDZENIE ZGODNOŚCI KOPII Z DOKUMENTEM ELEKTRONICZNYM

Typ dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze w całości
Tytuł dokumentu	
Sygnatura	PN.III.4131.1.88.2020.JK
Data dokumentu	2020-08-25
Data złożenia podpisu	2020-08-25 12:38:18
Osoba podpisująca	Aleksandra Perzyna
Wystawca certyfikatu	2.5.4.97=#0C10564154504C2D35313730333539343538, CN=Certum QCA 2017, O=Asseco Data Systems S.A., C=PL
Identyfikator dokumentu	56E46A77-B24F-4936-8CB0-FFD37BAB2967

Data wydruku: 26 sierpnia 2020

Autor wydruku: Jakub Krajewski