

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.142.2013.AHor**

**z dnia 6 maja 2013 r.**

#### **Zgromadzenie Zielonogórskiego Związku Gmin**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr III.4.2013 Zgromadzenia Zielonogórskiego Związku Gmin z dnia 21 marca 2013 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 uiszczaną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 21 marca 2013 r. Zgromadzenie Zielonogórskiego Związku Gmin podjęło Uchwałę Nr III.4.2013 w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczaną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2013 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.) – dalej jako ustawa.

Zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy rada gminy (a w tym przypadku zgromadzenie związku gmin) 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 ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jak wynika z przywołanego przepisu w uchwale muszą obligatoryjnie znaleźć się trzy elementy: 1) ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, 2) częstotliwość odbierania odpadów od właściciela nieruchomości, 3) sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Określenie powyższych kwestii stanowi niezbędne minimum, które musi zostać uregulowane w przedmiotowej uchwale. Rada gminy (zgromadzenie związku), jeżeli uzna to za stosowne, może zamieścić w niej również inne kwestie. Treść przedmiotowej uchwały będzie miała wpływ na postanowienia specyfikacji istotnych warunków zamówienia przy przetargu na odbieranie albo odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz na treść umowy zawieranej z przedsiębiorcą wyłonionym w drodze przetargu. Należy zauważyć, że postanowienia dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych powinny być obligatoryjnie uregulowane także w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy). W związku z tym regulamin oraz przedmiotowa uchwała powinny zawierać spójne regulacje.

W ocenie organu nadzoru Zgromadzenie Zielonogórskiego Związku Gmin podejmując przedmiotową uchwałę nie wypełniło delegacji ustawowej z art. 6r ust. 3 ustawy, co należało zakwalifikować jako istotne naruszenia prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały. Należy bowiem zauważyć, że stosownie do art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy gminy (związki gmin) zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania w tym m.in. ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "a" ustawy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwalanym przez rady poszczególnych gminy należących do związku, muszą zostać określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: prowadzenie we wskazanym

zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych. Z przepisów tych wynika jakie frakcje odpadów powstających w gminach muszą zostać objęte regulacją lokalnego prawodawcy w regulaminie, a co za tym idzie także w uchwale 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. W badanej uchwale brak jakiegokolwiek regulacji dotyczącej sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie przeterminowanych chemikaliów, odpadów budowlanych i rozbiórkowych, opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji. Również co do tych frakcji odpadów winna zostać określona ilość i częstotliwość ich odbierania.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że przepisy uchwały podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy zawierają normy powszechnie obowiązujące, w związku z czym powinny być czytelne i zrozumiałe dla mieszkańców. Tymczasem w wielu miejscach przepisy zakwestionowanej uchwały są niejasne, mogą budzić liczne wątpliwości co do ich wykładni, a także zostały skonstruowane w sposób niechlujny. W pierwszej kolejności zwrócić należy zwrócić uwagę na terminologię użytą w omawianej uchwale. Takie sformułowania, jak: makulatura [§ 2 ust. 1 pkt 2, § 2 ust. 2 pkt 2] - zamiast papier, złom [§ 4 ust. 3 pkt 4] – zamiast metal, stare lekarstwa [§ 4 ust. 3 pkt 9] - zamiast przeterminowane leki, odpady komunalne niesegregowane [§ 2 ust. 1 pkt 1, § 2 ust. 2 pkt 1] - zamiast zmieszane odpady komunalne, nie znajdują odzwierciedlenia w przepisach art. 3 ust. 2 pkt 5 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy i stanowią niczym nieuzasadnioną modyfikację frakcji odpadów przez lokalnego prawodawcę. Za nieprecyzyjny, mogący prowadzić do licznych wątpliwości interpretacyjnych, należy uznać przepis § 4 ust. 4, w którym zgromadzenie wskazało, iż „Punkty Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych mogą przyjmować odpady zielone zgromadzone w zielonych oznakowanych workach, udostępnionych przez podmiot odbierający odpady od właścicieli nieruchomości”. Posłużenie się zwrotem „mogą” oznacza, że PSZOK-i nie są zobowiązane do ich przyjęcia, a ze względu na brak dodatkowej regulacji odnośnie zasad przyjmowania do nich odpadów zielonych, może prowadzić do wniosku, iż to od ich uznania będzie zależało przyjęcie lub odmowa przyjęcia odpadów zielonych dostarczonych do punktu. Konsekwencją tego jest również brak w kwestionowanej uchwale sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odpadów zielonych. Za nieprecyzyjny należy również uznać § 1 ust. 3 zgodnie, z którym „W przypadku udokumentowanego braku możliwości dojazdu do nieruchomości pojazdu służącego do opróżniania pojemników, właściciel nieruchomości otrzyma worki, które we własnym zakresie musi dostarczyć do najbliższego miejsca umożliwiającego ich odbiór”. Brak możliwości dojazdu pojazdu do nieruchomości jest stanem faktycznym wynikającym z położenia i zabudowy danej nieruchomości, stąd zapis o udokumentowaniu, niewiadomo jakiego rodzaju i od kogo pochodzącymi dokumentami, jest nieprecyzyjny. Ponadto w ocenie organu nadzoru wymóg udokumentowania jakiegoś stanu rzeczy, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego w tym zakresie, nie może zostać wprowadzony przez lokalnego prawodawcę, w związku z czym § 1 ust. 3 stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Wątpliwości organu nadzoru budzą również zapisy § 3 ust. 3 i ust. 4 przedmiotowej uchwały. W ust. 3 zgromadzenie uchwaliło, iż „W przypadku zadeklarowania prowadzenia na nieruchomości selektywnej zbiorki odpadów komunalnych, ilości określone w ust. 1 i 2 ulegają zmniejszeniu o 1/3”. W § 3 ust. 1 i 2 uregulowane zostały ilości zmieszanych odpadów komunalnych, które przedsiębiorca będzie odbierał od właścicieli nieruchomości w ramach opłat uiszczanych przez nich na rzecz związku, stąd nie można przekładać tych zapisów na różne frakcje odpadów zbieranych w sposób selektywny. Nie wiadomo bowiem czy wskazana w taki pośredni sposób ilość odbieranych odpadów komunalnych miałyby dotyczyć wszystkich odpadów komunalnych powstałych na nieruchomości (łącznie ilość odpadów) czy tylko zmieszanych odpadów komunalnych, których nie można było wyselekcjonować do pozostałych frakcji odpadów. Podobnie jest w przypadku § 3 ust. 4, w myśl którego „Za wszystkie rodzaje odpadów powstających w gospodarstwach domowych w ilości do 1 Mg rocznie licząc na gospodarstwo domowe, nie pobiera się opłaty, jeśli zostaną dowieszone do Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Zielonej Górze własnym transportem mieszkańca”. Nie wiadomo do kogo ten przepis jest adresowany, gdyż wszystkie nieruchomości zamieszkałe z mocy przepisów ustawowych są objęte obowiązkowo gminnych (ewentualnie związkowym) systemem gospodarowania odpadów komunalnych, w związku z czym ich właściciele zobowiązani są do uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy (związku). Poza tym wskazana w nim ilość odpadów 1 Mg, czyli jeden miligram, jest jedynie wyłącznie pozorną, gdyż praktycznie każdy odpad waży zdecydowanie więcej.

Również § 8 badanej uchwały, czyli przepis o wejściu w życie uchwały jest wadliwy. Zgromadzenie Zielonogórskiego Związku Gmin zawarło w nim dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji i druga – wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej z dniem 1 lipca 2013 r. Innymi słowy mówiąc, lokalny prawodawca wprowadza dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować, iż zakresy przedmiotowych nazw są tożsame. Powyższe oznacza, iż Zgromadzenie użyło dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30.03.1999 r., K 5/98 wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy jest nadanie danemu aktowi mocy obowiązującej od konkretnej daty, to winien on sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2013 r.”. Powyższe nie pozostawia wątpliwości zarówno co do miejsca promulgacji (Dziennik Urzędowy), jak i chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**