

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.323.2016.TDom**

z dnia 16 listopada 2016 r.

**Rada Gminy Zabór**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2016. 446 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Zabór z dnia 7 października 2016 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, w części:

- §1 ust. 2 pkt 2 w zakresie zwrotu: "niebezpieczne, zużyte i przeterminowane leki oraz chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny";
- §2 ust. 2 w zakresie zwrotu: "nie później niż w terminie 7 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniającej zgłoszenie niewłaściwego świadczenia usługi";

oraz §2 ust. 4 i ust. 5 w Załączniku nr 1 do Uchwały zatytułowanym Szczegółowe Zasady Funkcjonowania Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w Zaborze.

**Uzasadnienie**

Rada Gminy Zabór w dniu 7 października 2016 r. podjęła uchwałę 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. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 18 października 2016 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza art. 6r ust. 3a, ust. 3d i ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2016.250 j.t.).

Stosownie do art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej zwanej ustawą) 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. Jednocześnie w ust. 3a ustawodawca dopuścił możliwość ograniczenia ilości odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych odpadów zielonych, zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne. Z treści tego przepisu wynika a contrario, że nie jest dopuszczalne ograniczenie ilości pozostałych rodzajowo odbieranych odpadów komunalnych. Kwestia więc ilości odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości, niestanowiących rodzajów odpadów wskazanych w art. 6r ust. 3a ustawy nie może stanowić elementu uchwały, o której mowa w art. 6r. ust. 4 ustawy. Tak więc, właściciel nieruchomości, w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma prawo oczekiwać, że gmina zapewni odebranie od niego odpadów komunalnych, niebędących odpadami z art. 6r ust. 3a ustawy, w każdej ilości. Tymczasem Rada Gminy badaną uchwałą ograniczyła ilość odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wyraźnie wskazując rodzaj odpadów których to

ograniczenie nie może dotyczyć. Mając na uwadze treść art. 6r ust. 3a oraz §2 ust. 3 uchwały, Rada Gminy przekroczyła delegację ustawową wprowadzając ograniczenia ilościowe odbioru (przyjmowania) następujących frakcji odpadów: niebezpieczne, zużyte i przeterminowane leki oraz chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny. Wymienione frakcje odpadów (z pewnym zastrzeżeniem co do odpadów niebezpiecznych) powinny być odbierane przez punkt selektywnego odbioru odpadów w każdej ilości. Kwestionowane postanowienie §1 ust. 2 pkt 2 uchwały we wskazanej części stanowi zatem przekroczenie kompetencji z art. 6r ust. 3 i 3a ustawy. Zakwestionowane postanowienie uchwały zostało powtórzone (choć w innej postaci gramatycznej) w §2 ust. 4 Załącznika nr 1 do Uchwały stanowiącego szczegółowe zasady funkcjonowania punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych w Zaborze. Organ nadzoru zdecydował się wyeliminować z obrotu prawnego w całości §2 ust. 4 Załącznika nr 1 do uchwały, albowiem postanowienie ograniczające ilość odbieranych odpadów zawarte zostało w §1 ust. 2 pkt 2 zasadniczej części uchwały.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że zagadnienie odpadów „niebezpiecznych” reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. 2014, poz. 1923). Przedmiotowe rozporządzenie wskazuje, iż odpadami niebezpiecznymi w katalogu odpadów są różnego rodzaju odpady oznakowane indeksem górnym w postaci gwiazdki "\*" przy kodzie rodzaju odpadów, chyba że mają zastosowanie przepisy art. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.). Ograniczanie zatem odbioru ilości odpadów poprzez wskazywanie odpadów niebezpiecznych nie jest precyzyjne albowiem oznacza szeroki katalog odpadów, wśród których znajdują się frakcje które gmina ma obowiązek odbierać w każdej ilości, dlatego też organ nadzoru powyżej wskazał na zastrzeżenie co do odpadów niebezpiecznych.

W ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo także §2 ust. 2 uchwały w zakresie w jakim wyznacza termin nie dłuższy niż 7 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniającej zgłoszenie niewłaściwego świadczenia usługi. Zdaniem organu nadzoru nie można ograniczać prawa odbiorcy usług do wniesienia reklamacji poprzez określenie terminu, który instytucję reklamacji uczyni iluzoryczną, jak to zachodzi w niniejszym przypadku. Nie można bowiem wyłączyć możliwości zareklamowania niewłaściwego świadczenia usługi przez odbiorcę, który przez okres choćby jednego tygodnia był nieobecny i nie miał możliwości stwierdzenia jakichkolwiek nieprawidłowości. Poza tym w ocenie organu nadzoru ochrona odbiorcy usług, którymi są także konsumenci, powinna wskazywać na możliwość dłuższego – niż zaledwie siedmiodniowego – okresu na złożenie reklamacji. Na poziomie ustawowym, w obrocie konsumenckim (a nawet profesjonalnym) nie są wskazywane tak krótkie terminy na zgłaszanie wadliwości w ramach umowy cywilnoprawnej. Co więcej, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwestionował siedmiodniowe terminy, które bezpośrednio lub pośrednio powodowały niemożność złożenia reklamacji, a stosowne postanowienia umowne taki termin wyznaczające uznawane były za niedozwolone przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (vide: wyrok z dnia 22 maja 2007 r., XVII Amc 40/06 oraz wyrok z dnia 5 marca 2013 r., XVII Amc 4445/12).

Kwestionowana uchwała została narusza także art. 6r. ust. 4 ustawy, w myśl którego rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość cen za te usługi. Ustawodawca nie sprecyzował o jakie dodatkowe usługi chodzi w art. 6r. ust. 4 ustawy, jedynie wskazał na elementy, które powinny być przedmiotem uchwały, czyli po pierwsze rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, po drugie sposób ich świadczenia oraz po trzecie wysokość cen za te usługi dodatkowe. W ocenie organu nadzoru w rozumieniu 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 na zasadzie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi zadanie własne gminy obejmujące sprawy z zakresu utrzymania

czystości i porządku. Gminy zostały zobowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych. Obowiązkiem gminy jest zapewnienie odbioru odpadów komunalnych, zatem odbiór odpadów jest świadczeniem obligatoryjnym (usługą obligacyjną) gminy, za które pobierana jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiąca należność publicznoprawną. Odbiór odpadów nie jest zatem usługą dodatkową. Podobne stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 stycznia 2016 r. II FSK 3132/13, Sąd 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 już określonymi w ust. 3 "usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości".

Tymczasem w §2 ust. 5 Załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy zdecydowała, że odbiór określonych odpadów ponad limit 500 kg na rok stanowić będzie dodatkową usługę objętą odrębną opłatą określoną w uchwale w sprawie rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Zatem Rada Gminy błędnie jako "dodatkową usługę" w rozumieniu art. 6r ust. 4 ustawy określiła odbiór odpadów ponad limit 500 kg podczas gdy tego rodzaju usługa należy do obowiązkowego zadania gminy za którego realizację gmina pobiera opłatę w ramach opłaty za odbiór odpadów w postaci usługi obligacyjnej, tj. odbioru odpadów komunalnych. Z powyższych względów konstrukcja usługi dodatkowej jako odbiór odpadów ponad ilość 500 kg rocznie narusza w sposób istotny art. 6r ust. 4 ustawy. W ocenie organu nadzoru dopiero wyraźne wyłączenie odbioru, w ramach opłaty, pewnej kategorii odpadów komunalnych w zakresie dopuszczalnym w ustawie, może uzasadniać odbiór wyłączonych odpadów jako dodatkową usługę świadczoną przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Zabór podejmując badaną uchwałę naruszyła wskazane na wstępie przepisy, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w zakwestionowanej części.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**