



Poznań, 3 lipca 2023 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.249.2023.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 ust. 6 i ust. 7 oraz § 3 ust. 1 w zakresie zwrotu: „w terminie 2 dni po zaistnieniu nieprawidłowości” uchwały nr LXV/659/2023 Rady Miejskiej Koła z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Miejskiej Koło i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 31 maja 2023 r. Rada Miejska Koła podjęła uchwałę nr LXV/659/2023 w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Miejskiej Koło i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572) i art.3 ust.2 pkt 6a, art. 6r ust. 3, 3a, 3b, 3c i 3d ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r., poz. 2519, z 2023 r. poz. 877)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 czerwca 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

ze zm.), zwanej dalej „u.u.c.p.g.”, który upoważnia radę gminy do określenia, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, 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 szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Podkreślić należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 u.u.c.p.g., jak wprost określił ustawodawca, stanowi akt prawa miejscowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Z zapisów art. 6r ust. 3 ustawy wynika, że choć katalog elementów, które może zawierać uchwała podjęta na podstawie tego przepisu, nie jest zamknięty (wskazuje na to użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności”), to jednak przedmiotem regulacji tejże uchwały może być jedynie 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 granicach tak zakreślonej normy kompetencyjnej nie mieszczą się, w ocenie organu nadzoru, regulacje zawarte w § 1 uchwały o treści: „Odpady zebrane w sposób selektywny na nieruchomościach zamieszkałych gromadzić należy: a) papier – pojemnik i/lub worek, koloru niebieskiego z napisem «Papier»; b) szkło – pojemnik i/lub worek, koloru zielonego z napisem «Szkło»; c) metale, tworzywa sztuczne i opakowania wielomateriałowe – pojemnik i/lub worek, koloru żółtego z napisem «Metale, tworzywa sztuczne i opakowania wielomateriałowe»; d) bioodpady – pojemnik i/lub worek, koloru brązowego z napisem «Bio»; e) popiół i żużel z palenisk domowych - pojemnik, w kolorze czarnym, metalowym (pojemnik ocynkowany) lub zielonym z napisem «Popiół» (ust. 6) oraz „Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne gromadzić należy w pojemnikach, w kolorze czarnym, metalowym (pojemnik ocynkowany) lub zielonym» (ust. 7).

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje winny być elementem innej uchwały, a mianowicie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, podejmowanej

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

w oparciu o odrębne upoważnienie ustawowe, tj. art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g. Zgodnie z tym przepisem: „Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej «regulaminem»; regulamin jest aktem prawa miejscowego”. Katalog obligatoryjnych elementów, jakie winien normować regulamin, określony został w ust. 2 art. 4 u.u.c.p.g. Ustawodawca wymaga, aby regulamin określał szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. „rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym [...]” (pkt 2) oraz „częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych [...] z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego” (pkt 3).

Zdaniem organu nadzoru, prawodawca miejscowy, podejmując uchwały w oparciu o te dwie odrębne podstawy prawne, tj. art. 6r ust. 3 i art. 4 u.u.c.p.g., winien przestrzegać rozłącznego zakresu wskazanych upoważnień ustawowych, z uwagi na odmienną rolę tych aktów, ich adresatów i konsekwencje nieprzestrzegania ustalonych w nich obowiązków. Zwrócić należy uwagę, że adresatami omawianych regulacji zawartych w art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 są przede wszystkim wytwórcy odpadów - właściciele nieruchomości, na których wytwarzane są odpady komunalne. Natomiast przepisy uchwalane na podstawie art. 6r ust. 3 u.u.c.p.g. adresowane powinny być do podmiotów świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zakresy obu tych upoważnień są zatem rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Ewentualne dosłowne powtórzenia regulacji z zakresu omawianej materii regulaminowej w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 u.u.c.p.g. - w szczególności jeśli gmina przejmuje obowiązki w zakresie wyposażenia nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym lub też utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi - nie są więc prawidłowe z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, jednak nie przesądzają jeszcze o naruszeniu prawa w stopniu istotnym. Z pewnością jednak nie jest dopuszczalne, aby w uchwale podejmowanej w oparciu o art. 6r ust. 3 u.u.c.p.g., normować kwestie zastrzeżone dla regulaminu w art. 4 u.u.c.p.g., przy jednoczesnym braku tożsamyh postanowień w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie danej gminy.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, uznać należy, że regulacje zawarte w § 1 ust. 6 i ust. 7 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3 w związku z art. 4 ust. 2 pkt 2

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

i pkt 3 u.u.c.p.g. Nie znajdują one uzasadnienia w treści wskazanych przepisów ustawowych, ani też w podjętej tego samego dnia przez Radę Miejską Koła uchwale nr LXV/658/2023 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Koła (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 6038), co rodzi konieczność stwierdzenia ich nieważności.

W myśl § 3 ust. 1 uchwały: „W przypadku niewykonania lub niewłaściwego świadczenia usług zarówno przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jak i przez Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych oraz Punkt napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami, reklamacja winna być złożona do Urzędu Miejskiego w Kole, w terminie 2 dni po zaistnieniu nieprawidłowości w jednej z poniższych form: a) pisemnej, b) mailowej, c) ustnej – do protokołu”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja, w zakresie zwrotu: „w terminie 2 dni po zaistnieniu nieprawidłowości”, została wydana z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 6r ust. 3 w związku z ust. 3d u.u.c.p.g.

Zgodnie z art. 6r ust. 3d u.u.c.p.g.: „Uchwała, o której mowa w ust. 3, określa także tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych”. Przez „tryb” należy rozumieć ustaloną kolejność czynności prowadzących do załatwienia danej sprawy. W ocenie organu nadzoru, takie rozumienie przedmiotowego pojęcia nie daje radzie gminy (zgromadzeniu związku międzygminnego) uprawnienia do wyznaczania terminów zgłaszania niewykonania, bądź niewłaściwego wykonania usługi odbioru odpadów komunalnych. Niezależnie od tego zwrócić należy uwagę, że na poziomie ustawowym, w obrocie konsumenckim (a nawet profesjonalnym) nie są wskazywane tak krótkie terminy na zgłaszanie wadliwości w ramach umowy cywilnoprawnej. 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 (por. wyrok z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt XVII Amc 40/06, wyrok z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt XVII Amc 4445/12). Jeżeli zatem, z czym zgadza się organ nadzoru, siedmiodniowy termin nie może być wskazywany w umowie z konsumentem, to tym bardziej takie jego ograniczenie w akcie prawa miejscowego, również winno być kwestionowane.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 uchwały, w zakresie kwestionowanego zwrotu, jako istotnie naruszającego art. 6r ust. 3 w związku z ust. 3d u.u.c.p.g.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
/-/ Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska Koła
Burmistrz Miasta Koła

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117