

Co muszą zawierać gminne uchwały gospodarki odpadami?

Częstotliwość odbierania odpadów od właściciela nieruchomości, sposób świadczenia usług przez PSZOK oraz zgłaszanie przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług to trzy elementy, które muszą znaleźć się w uchwale podejmowanej w trybie art. 6r ust. 3 Ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [DzU z 2016 r. poz. 250, ze zm.; dalej: u.c.p.g.]

Pierwszy obowiązkowy element uchwały to określenie częstotliwości odbierania odpadów od właściciela nieruchomości.

Częstotliwość odbioru

Zachodzi tu korelacja z postanowieniami gminnych regulaminów utrzymania czystości i porządku, bowiem stosowne regulacje obligatoryjnie muszą znaleźć się również w tym akcie prawa miejscowego. Skoro tak jest, to zarówno regulamin, jak i przedmiotowa uchwała powinny zawierać spójne regulacje. Zdaniem wojewody śląskiego (rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.450.2016 z 1 września 2016 r.) oznacza to m.in., że regulując kwestię dotyczącą częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, Rada powinna uwzględnić wszystkie rodzaje odpadów komunalnych, a zatem określić częstotliwość odbierania zarówno odpadów komunalnych zmieszanych, jak i odpadów zbieranych selektywnie wymienionych w art. 4 ust. 2

pkt 1 lit. a ustawy (tj. przeterminowanych chemikaliów, zużytych akumulatorów oraz zużytych opon). Pominięcie w tych postanowieniach którejkolwiek z frakcji bądź uwzględnienie w nich niekompletnej frakcji odpadów zawsze będzie skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały z uwagi na niepełną, a przez to nieprawidłową realizację delegacji ustawowej wynikającej z art. 6r ust. 3 ustawy – w zakresie określenia częstotliwości odbierania odpadów komunalnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 1777/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Określić częstotliwość to znaczy podać, w jakich odstępach czasu odpady komunalne będą odbierane od właścicieli nieruchomości.

Pierwotnie swoboda organów gminy w tej materii była dość daleko idąca, a tym, co ją ograniczało, było zapewnienie czystości i porządku na terenie gminy – wprowadzenie efektywnego systemu odbierania odpadów od wła-

ścicieli nieruchomości. Obecnie jednak obowiązuje m.in. dodany do artykułu 6r ustęp 3b, zgodnie z którym „Dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z zabudowy jednorodzinnej; w przypadku gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza”.

Wynik rozstrzygnięć nadzorczych

Jak zauważył w jednym z wydanych w 2016 r. rozstrzygnięć nadzorczych wojewoda dolnośląski (nr NK-N.4131.67.3.2016.JB

z 14 kwietnia 2016 r.), wskazać należy, iż w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz o zmianie ustawy o własności lokali (druk 2377) wskazano, że w związku z licznymi skargami mieszkańców, dotyczącymi ustalania przez część gmin zbyt rzadkiego odbierania odpadów lub nieracjonalnych limitów na odpady komunalne albo wręcz wyłączenia niektórych odpadów komunalnych z zorganizowanego przez gminę systemu odbierania odpadów komunalnych, w art. 6r wprowadzono niezbędne doprecyzowania.

W innym rozstrzygnięciu ten sam organ (nr NK-N.4131.111.11.2016.RB z 29 lipca 2016 r.) pokusił się o interpretację również natury ogólniejszej. Mianowicie w jego przekonaniu cytowany przepis ustawy zawiera część dyspozytywną i obligatoryjną. W części dyspozytywnej ustawodawca ustanawia dla rady gminy zasadę swobody w określeniu i różnicowaniu częstotliwości odbioru odpadów. Swoboda ta doznaje jednak ograniczenia w dalszej części tego przepisu, stanowiącej już część wiążącą dla lokalnego prawodawcy, ponieważ ustawodawca wymaga, by częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów oraz bioodpadów w okresie od kwietnia do października z:

- 1) budynków wielolokalowych położonych w gminach miejskich i w części miejskiej gmin miejsko-wiejskich,
- 2) zabudowy jednorodzinnej w gminach miejskich i w części miejskiej gmin miejsko-wiejskich

– była nie rzadsza niż odpowiednio raz na tydzień i raz na dwa tygodnie.

I dalej – rozróżnienie minimalnej częstotliwości odbioru odpadów komunalnych w sposób wskazany przez ustawodawcę w art. 6r ust. 3b m.in. w części miejskiej gmin miejsko-wiejskich stanowi obligatoryjny element uchwały podejmowanej przez radę gminy w gminie miejsko-wiejskiej, którego brak stanowi istotne naruszenie prawa.

Z kolei wojewoda podkarpacki w rozstrzygnięciu nadzorczym z 29 lipca 2016 r. (nr P II.4131.2.126.2016) stwierdził jednoznacznie: częstotliwość odbierania odpadów, określona w ustawie, jest najmniejsza, co oznacza, że gmina może przyjmując rozwiązania korzystniejsze dla

swoich mieszkańców i częściej odbierać takie odpady. W ramach tego przepisu rada gminy władna jest jedynie do różnicowania częstotliwości odbierania odpadów, mając na uwadze wymóg co do częstotliwości wprowadzonych przez ustawodawcę. Z żadnego przepisu prawa nie wynika upoważnienie dla rady gminy do wprowadzenia innych okresów czasowych niż wskazanych przez ustawodawcę (kwiecień–październik) w ramach częstotliwości odbierania odpadów.

Przyjęcie przez radę gminy innych okresów czasowych odbierania odpadów na terenie miasta, które są sprzeczne

**Co najmniej jeden
PSZOK utworzony
na terenie gminy
powinien mieć
charakter stacjonarny.
Ustawodawca
nie wykluczył
przy tym możliwości
równoległego
funkcjonowania
mobilnych PSZOK-ów.**

z rozwiązaniami przewidzianymi w art. 6r ust. 3b u.c.p.g., stanowi istotne naruszenie prawa. Regulację zawartą w art. 6r ust. 3b u.c.p.g. należy odczytywać w sposób ścisły z brzmieniem zawierającym daną kompetencję, a wykładnia rozszerzająca jest w tym wypadku niedopuszczalna.

Niedopuszczalne działania

W niektórych gminach (czy na terenach objętych działaniem związku gmin) najprawdopodobniej „nie zauważono” zmian w powyższym zakresie, gdyż podjęto uchwały ewidentnie nieuwzględniające tych przepisów, co zostało niezwłocznie „wyłowione” przez miejscowo właściwe organy nadzoru.

I tak tytułem przykładu w § 2 ust. 1 uchwały Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Ziemi L. z 18 lipca 2016 r. wskazano, że „komunalne odpady zmieszane, w zamian za uiszczoną opłatę, odbierane są od właścicieli nieruchomości

położonej na terenie miejskim, zabudowanej budynkiem, w którym znajdują się nie więcej niż cztery lokale mieszkalne – raz na dwa tygodnie, przy czym odbieranie następuje w ten sam dzień tygodnia”.

Zdaniem wojewody lubelskiego (rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN-II.4131.311.2016 z 19 sierpnia 2016 r.), powyższa regulacja została podjęta z naruszeniem art. 6r ust. 3b u.c.p.g. Regulacja ta nie respektuje określonej w art. 6r ust. 3b ustawy minimalnej częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z budynków wielolokalowych w okresie od kwietnia do października. Należy zauważyć, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach posługuje się pojęciami „zabudowy jednorodzinnej” oraz „budynków wielolokalowych” – art. 6r ust. 3b oraz art. 2 ust. 3, art. 6m ust. 1c, przy czym pojęcia te nie zostały zdefiniowane w tej ustawie.

Należy w związku z tym przyjąć – cytując za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie (wyrok z 25 lutego 2016 r., sygn. akt I SA/OI 692/15), który rozpatrywał to zagadnienie na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – że „budynek wielolokalowy to taki, w którym istnieje więcej niż jeden lokal. Artykuł 2 ust. 1 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (DzU z 2000 r. nr 80, poz. 903, ze zm.) stanowi, że samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, zwany dalej „lokałem”, może stanowić odrębną nieruchomość. Z kolei ust. 2 ww. przepisu wskazuje, że samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielných lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Również art. 2 ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (DzU z 2003 r. nr 119, poz. 1116, ze zm.) wskazuje, że lokalem w rozumieniu ustawy jest samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, o których mowa w przepisach ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali”.

Ponadto, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, za niedopuszczalne uważa się definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca nie wyjaśnił wprost, ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu (por. wyrok WSA w Poznaniu z 27 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 646/14). Tymczasem takiego niedopuszczalnego zabiegu dokonało Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin Ziemi L. w przedmiotowej uchwale poprzez ustalenie własnych definicji dla terminów, którymi posługuje się ustawodawca w aktach wyższego rzędu bez ich zdefiniowania.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że ustalona przez Zgromadzenie Związku w § 2 ust. 1 uchwały częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie miejskim, zabudowanej budynkiem, w którym znajdują się nie więcej niż cztery lokale mieszkalne, dotyczy również budynków wielolokalowych – w ww. rozumieniu. Stąd też określona w cytowanym przepisie częstotliwość winna uwzględniać wytyczne wynikające z art. 6r ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a w konsekwencji w okresie od kwietnia do października nie powinna być rzadsza niż raz na tydzień – nie zaś, jak ustaliło Zgromadzenie Związku – „raz na dwa tygodnie”.

Rada Miasta i Gminy P. w woj. dolnośląskim, stanowiąc odnośnie do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych zmieszanych i ulegających biodegradacji, nie dokonała rozróżnienia tej częstotliwości na odbiór przedmiotowych odpadów z zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej miejskiej części gminy P. w okresie od kwietnia do października. W ocenie wojewody dolnośląskiego (rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.111.11.2016.RB z 29 lipca 2016 r.) Rada arbitralnie wyznaczyła minimalną częstotliwość odbioru odpadów zmieszanych i bioodpadów, która wynosi odpowiednio: raz na dwa tygodnie i raz w miesiącu.

Takie częstotliwości naruszają zatem art. 6r ust. 3b u.c.p.g., ponieważ częstotliwości odbioru zmieszanych odpadów i bioodpadów z budynków wielolokalowych części miejskiej gminy oraz bioodpadów z budynków wielolokalowych i z

zabudowy jednorodzinnej części miejskiej gminy są rzadsze niż wyznaczone w sposób wiążący przez ustawodawcę i w ogóle nie odnoszą się do podanego przez niego okresu w roku.

Naruszenie art. 6r ust. 3b ustawy w sposób dokonany przez Radę w za kwestionowanym fragmencie uchwały stwarza stan prowadzący do poważnych konsekwencji dla środowiska na terenach zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej w części miejskiej gminy P. oraz dla życia i zdrowia ludzi zamieszkałych na tych terenach. Okres od kwietnia do października charakteryzuje się w swej przeważającej części wysokimi temperaturami powietrza. Częstotliwość odbioru odpadów zmieszanych i bioodpadów w tym czasie na omawianych obszarach, rzadsza niż wskazana w art. 6r ust. 3b ustawy, może spowodować wystąpienie zagrożenia epidemiologicznego na zurbanizowanych obszarach w postaci szybszego i niekontrolowanego rozwoju insektów i gryzoni oraz doprowadzić do drastycznego obniżenia jakości powietrza.

Usługi świadczone przez PSZOK-i

Z kolei drugi element to rozstrzygnięcie o sposobie świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK). W ocenie wojewody śląskiego Rada Gminy L. w tym województwie nie określiła sposobu świadczenia usług przez PSZOK (art. 6r ust. 3 ustawy). A tymczasem, podejmując uchwałę na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 6r ust. 3 ustawy, Rada Gminy powinna mieć na względzie przepis art. 3 ustawy, ustalający obowiązki gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku. Jak stanowi 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 PSZOK-i w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące

odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a. Zgodnie natomiast z art. 3 ust. 2b ustawy, gmina jest obowiązana utworzyć co najmniej jeden stacjonarny PSZOK, samodzielnie lub wspólnie z inną gminą bądź gminami. Jak wynika z powyższego, co najmniej jeden PSZOK utworzony na terenie gminy powinien mieć charakter stacjonarny. Ustawodawca nie wykluczył przy tym możliwości równoległego funkcjonowania mobilnych PSZOK-ów, jednakże przepis art. 3 ust. 2b ustawy jednoznacznie przesądza, iż mobilne formy zbierania odpadów nie mogą być potraktowane jako wypełnienie obowiązku utworzenia PSZOK-u przez gminę.

Z treści analizowanej uchwały nie wynika, czy Rada Gminy L. wypełniła ustawowy obowiązek i utworzyła na terenie gminy co najmniej jeden stacjonarny punkt zbierania odpadów komunalnych. A istotne przy tym jest to, iż z innej uchwały tej Rady w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy L. wynika, że na terenie gminy L. istnieje jedynie mobilny PSZOK w postaci samochodu odbierającego wyselekcjonowane odpady sprzed domu (§ 2 ust. 6 ww. uchwały), co jest sprzeczne z powołanymi wyżej przepisami nakładającymi na gminę obowiązek utworzenia co najmniej jednego stacjonarnego PSZOK-u (rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.450.2016 Wojewody Śląskiego z 1 września 2016 r.).

Rada Gminy w F. w woj. świętokrzyskim w analizowanej przez organ nadzoru prawnej uchwale określiła, że PSZOK czynny będzie nie rzadziej niż jeden dzień w tygodniu. Szczegółowy czas funkcjonowania punktu będzie określony w harmonogramie podanym do publicznej wiadomości. Tym samym nie ma informacji o lokalizacji punktu ani o terminie (dniach i godzinach) jego działania. Zdaniem organu nadzoru, prawidłowe wykonanie upoważnienia wynikającego z art. 6 ust. 3r ustawy wymaga wskazania w uchwale konkretnej lokalizacji PSZOK-u oraz określenia dni i godzin jego funkcjonowania, zapewniając łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, co wynika z treści art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy. Brak uregulowań w zakresie



lokalizacji punktu oraz dni i godzin, w których będzie on otwarty, oznacza, że uchwała nie zawiera wszystkich niezbędnych elementów określonych w art. 6r ust. 3 ustawy (rozstrzygnięcie nadzorcze nr PNK.I.4130.89.2016 Wojewody Świętokrzyskiego z 4 listopada 2016 r.).

W uchwale innej jeszcze gminy z tego samego województwa postanowiono, iż „Burmistrz Miasta i Gminy podaje do publicznej wiadomości na stronie internetowej Miasta i Gminy B. oraz w lokalnej prasie lokalizację punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych oraz wykaz odbieranych w nich frakcji odpadów”. Wojewoda świętokrzyski uznał przy takim brzmieniu przepisu gminnego, że pomimo istniejącego obowiązku Rada Miejska nie określiła sposobu świadczenia usług przez PSZOK, a niewypełnienie przez uchwałę Rady Miejskiej określonego prawem zakresu regulacji uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości (rozstrzygnięcie nadzorcze nr PNK.I.4130.49.2016 z 14 lipca 2016 r., analogicznie ten sam organ w rozstrzygnięciu z tej samej daty nr PNK.I.4130.48.2016).

Zdaniem bydgoskiego organu nadzoru, prawidłowe wykonanie upoważnienia wynikającego z przepisu ustawy wymaga również wskazania w uchwale konkretnej lokalizacji PSZOK-u, poza wskazanymi w uchwale dniami i godzinami jego funkcjonowania, zapewniając zgodnie z wymogami ustawy łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy (rozstrzygnięcie nadzorcze nr 75/2016

Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 2 sierpnia 2016 r.).

Badając uchwałę Rady Gminy S., wojewoda wielkopolski stwierdził, że nie zawiera ona unormowań, które określałyby sposób świadczenia usług przez PSZOK. Regulacje zawarte w uchwale, wskazujące rodzaje odpadów, jakie można dostarczać do „punktów zbiórki”, ustalają jedynie zakres (a nie sposób) świadczenia usług przez te punkty. Również zapis stanowiący, że „punkty selektywnej zbiórki są wykazane na stronie Urzędu Gminy S”, nie wypełnia, w ocenie organu nadzoru, ustawowego obowiązku regulacji przez prawodawcę miejscowego sposobu świadczenia usług przez PSZOK. Powyższe uchybienie stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości (rozstrzygnięcie nadzorcze nr KN-I.4131.1.226.2016.22 Wojewody Wielkopolskiego z 22 lipca 2016 r.).

Niewłaściwie wykonana usługa

Trzecim i ostatnim z obligatoryjnych elementów analizowanej uchwały jest określenie trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego PSZOK.

Jest to – jak zapisano – element obligatoryjny, a więc taki, którego przy legalnym działaniu nie można pominąć. W tej kwestii wypowiedział się m.in. wojewoda kujawsko-pomorski. W ocenie tego organu nadzoru Rada Gminy w D. w tymże województwie nie wypełniła ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 6r ust. 3 w związku z art. 6r ust. 3d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie określiła bowiem trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego PSZOK. Użyty przez ustawodawcę zwrot: „uchwała, o której mowa w ust. 3, określa także (...)”, nie przewiduje bowiem żadnej swobody co do możliwości odstąpienia od uregulowania w uchwale wskazanej kwestii (rozstrzygnięcie nadzorcze nr 75/2016 z 2 sierpnia 2016 r.; podobnie wojewoda pomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr PN-I.4131.1.2016.MK z 7 stycznia 2016 r., wojewoda zachodniopomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NK-3.4131.140.2016.AB z 22 czerwca 2016 r. oraz wojewoda lubelski w rozstrzygnięciach nadzorczych nr PN-II.4131.308.2016 z 4 sierpnia 2016 r. i nr PN-II.4131.313.2016 z 10 sierpnia 2016 r.).

Wojewoda dolnośląski, oceniając jedną z uchwał podjętych przez organ stanowiący gminy w tym przedmiocie, pokusił się o ogólniejszą refleksję na temat celu wprowadzenia przedmiotowej normy przez ustawodawcę i jej znaczenia dla właścicieli nieruchomości: brak rozróżnienia w tym przypadku odpadów komunalnych odbieranych przez przedsiębiorcę oznacza, że świadczy on, po zawarciu umowy z gminą, usługę odbioru odpadów zebranych w sposób selektywny i nieselektywny. Mając zatem na względzie zadania tych podmiotów, celem ustawodawcy było kompleksowe uregulowanie przez radę trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez obydwa podmioty wymienione w art. 6r ust. 3d ustawy. Poza tym ustawodawca, przewidując obowiązkowe określenie w omawianej uchwale trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia

usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego PSZOK, uznał, że zgłoszenia dokonane przez właścicieli powinny przynajmniej ograniczyć przypadki niewykonywania albo niewłaściwego wywiązywania się wyłonionych przez gminę przedsiębiorców z obowiązków świadczenia usług odbioru odpadów. Wskazana w art. 6r ust. 3d ustawy obligatoryjna kompetencja do uregulowania uprawnienia właścicieli nieruchomości służy również lepszemu zapewnieniu wykonywania przez podmioty prowadzące PSZOK obowiązku przyjmowania kategorii odpadów komunalnych wskazanych w art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy (rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.111.11.2016.RB z 29 lipca 2016 r.).

Postanowienie w uchwale organu stanowiącego gminy – w brzmieniu: „właściciel nieruchomości może zgłosić przypadki niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od Gminy. Zgłoszenie takie (dalej zwane „reklamacją”) może odbyć się drogą elektroniczną na adres lub telefonicznie na nr, a także faxem na nr lub listownie na adres urzędu” – w ocenie organu nadzoru oznacza, że Rada Miasta M. nie określiła trybu i sposobu zgłaszania określonych przypadków przez właścicieli, bowiem pozostawienie pustych miejsc w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, nie stanowi określenia trybu i sposobu zgłoszenia reklamacji, o których mowa w art. 6r ust. 3d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W świetle powyższego treść uchwały jest sprzeczna z art. 6r ust. 3 w związku z art. 6r ust. 3d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jest to istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały Rady Miasta w M. w całości (rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN-I.4131.1.2016.MK Wojewody Pomorskiego z 7 stycznia 2016 r.).

Z kolei w jednym z wydanych pod koniec ub.r. rozstrzygnięć nadzorczych katowicki organ nadzoru stwierdził, że w świetle brzmienia art. 6r ust. 3d w związku z ust. 2d ustawy „tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług (...)” winien zostać określony

w przedmiotowej uchwale w odniesieniu zarówno do przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, jak i do prowadzącego PSZOK. Tymczasem przedmiotowa uchwała nie zawiera żadnych regulacji w tym zakresie w stosunku do drugiego ze wskazanych podmiotów, to jest do prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Tym samym należy uznać, iż Rada Miejska w K., realizując dyspozycję art. 6r ust. 3d ustawy i dostosowując ją do miejscowych warunków i potrzeb, nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej, określonej tym przepisem we wskazanym wyżej zakresie. Niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest zarówno w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu za istotne naruszenie prawa (rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.485.2016 Wojewody Śląskiego z 7 października 2016 r.).

Zbyt krótki termin

Inny problem wystąpił na tle postanowień zawartych w uchwale podjętej w jednej z gmin woj. wielkopolskiego. Tamtejsza Rada postanowiła, że: „1. W przypadku niewłaściwego świadczenia usługi przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości właściciel nieruchomości dokonuje zgłoszenia reklamacji poprzez:

- 1) zgłoszenie telefoniczne bądź e-mailowe do Urzędu Gminy do godz. 12.00 dnia następnego po planowanym odbiorze odpadów komunalnych, 2) zgłoszenie telefoniczne bądź e-mailowe do przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne do godziny 12.00 dnia następnego po planowanym odbiorze odpadów komunalnych.
2. Niezgłoszenie reklamacji do godz. 12.00 dnia następnego po planowanym odbiorze odpadów komunalnych oznacza wywiązanie się przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne z usługi.
3. Informacja o sposobie zgłaszania reklamacji zostanie ujęta w harmonogramie, o którym mowa w § 2 ust. 1 w formie Uwaga do Harmonogramu”.

Dokonując analizy tych przepisów, poznański organ nadzoru prawnego stwierdził, że Rada Gminy Ł. O. nie miała

podstaw do określenia terminu na wniesienie reklamacji, a niezależnie od tego termin ten rażąco ogranicza możliwość złożenia reklamacji w określonych sytuacjach faktycznych. Ponadto wojewoda wielkopolski zajął stanowisko, zgodnie z którym nie można ograniczać prawa odbiorcy usług do wniesienia reklamacji poprzez zakreślenie 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 dnia 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 do godziny 12.00 dnia następnego – 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 22 maja 2007 r., sygn. akt XVII Amc 40/06, oraz wyrok z 5 marca 2013 r., sygn. akt XVII Amc 4445/12). Jeżeli zatem siedmiodniowy termin nie może być wskazywany w umowie z konsumentem, to jego zakreślenie (a tym bardziej zakreślenie tak krótkiego terminu jak ten wskazany w uchwale Rady Gminy Ł. O.) w akcie prawa miejscowego również winno być kwestionowane (rozstrzygnięcie nadzorcze nr KN-I.4131.1.245.2016.16 Wojewody Wielkopolskiego z 22 lipca 2016 r.; analogicznie ten sam organ w rozstrzygnięciu nadzorczym nr KN-I.4131.1.475.2016.3 z 30 listopada 2016 r.; zob. też rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 16 listopada 2016 r. nr NK-I.4131.323.2016.TDom).

Andrzej Bura

sekretarz Gminy Chybie, radca prawny