

Gospodarka odpadami pod nadzorem wojewodów

Jak kształtuje się częstotliwość odbierania odpadów komunalnych? Jaki jest zakres regulacji aktu prawa miejscowego? Do czego zobowiązana jest rada gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi?

Zgodnie z pierwotną treścią ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DzU z 2016 r. poz. 250, ze zm.) i art. 6r ust. 3 jednolitego tekstu ustawy (DzU z 2012 r. poz. 391), „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 ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych”.

Częstotliwość odbierania odpadów

Mocą Ustawy z 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2015 r. poz. 87) do ww. art. 6r ust. 3 zostały dodane ust. 3a-3d, które weszły w życie 1 lutego 2015 r. Zgodnie z brzmieniem tych przepisów: „W uchwale, o której mowa w ust. 3, 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); „Dopuszcza się różnicowanie

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 wielokalkowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z zabudowy jednorodzinnej; w przypadku gmin wiejskich oraz czę-

Uchwała stanowi akt prawa miejscowego, ze wszystkimi tego konsekwencjami prawnymi (sposób i zakres regulacji, publikacja, wejście w życie).

ści wiejskiej gmin miejsko-wiejskich częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza” (art. 6r ust. 3b); „Projekt uchwały, o której mowa w ust. 3, podlega zaopiniowaniu przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych” (art. 6r ust. 3c); „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” (art. 6r ust. 3d).

Ponadto w art. 6r dodano również ust. 2d w brzmieniu: „W zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywaniu się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób”, a ust. 3 otrzymał brzmienie: „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”.

W ramach nowego systemu jest to jeden z takich jego elementów, który posiada walor całkowitej nowości. Stąd też, w przeciwieństwie np. do problematyki gminnego regulaminu utrzymania czystości i porządku, liczba wypowiedzi literatury przedmiotu i orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących tego tematu jest wciąż niewielka. Potrzeba ponownego zajęcia się tym tematem wynika głównie z dokonanych przez ustawodawcę zmian przepisów. Póki co, nadal, analizując treść przepisów, wypadnie opierać się na pojedynczych wyrokach sądów administracyjnych,

zwłaszcza na rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów, co też wyznacza tytułowy zakres niniejszego opracowania.

Z samej treści przytoczonych przepisów można wydedukować następujące reguły. Po pierwsze, uchwała stanowi akt prawa miejscowego, ze wszystkimi tego konsekwencjami prawnymi (sposób i zakres regulacji, publikacja, wejście w życie). Po drugie – podkreślona została swoista ekwiwalentność świadczeń (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). Po trzecie zaś – pewne elementy tekstu uchwały są elementami niezbędnymi (częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości, sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK), 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), choć uchwała może zawierać również inne, niewymienione elementy.

Akty prawa miejscowego

W artykule uwaga skupiona zostanie na pierwszej i trzeciej z wyżej wymienionych reguł.

Jeśli chodzi o pierwszą regułę, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Kwestia ta zapisana jest w Ustawie z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (DzU z 2016 r. poz. 296). Zgodnie z art. 4 ust. 1 powołanej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W szeregu orzeczeń organów nadzoru podkreśla się, że uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czysto-

ści i porządku w gminach, jak wprost wskazuje ustawodawca, stanowi akt prawa miejscowego. Oznacza to, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Konstytucyjna zasada praworządności, wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 ustawy zasadniczej, wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. 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., sygn. akt II OSK 2058/11). Jeśli natomiast ustawodawca zastrzega, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak oznacza niewypełnienie przez przedmiotową uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym, co również skutkuje istotnym naruszeniem prawa (rozstrzygnięcie nadzorcze nr KN-I.4131.1.226.2016.22 Wojewody Wielkopolskiego z 22 lipca 2016 r.).

Inaczej mówiąc, podejmując akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien uwzględniać wytyczne zawarte w tym upoważnieniu, w tym cały zakres spraw przekazanych mu przez ustawodawcę do uregulowania, jednocześnie nie przekraczając kompetencji przyznanych normą ustawową. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, co oznacza, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wypro-

wadzenia kompetencji w drodze analogii (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99, OTK 2000/5/141 – rozstrzygnięcie nadzorcze nr P-II.4131.2.178.2016 Wojewody Podkarpackiego z 24 sierpnia 2016 r.).

Zakres przedmiotowy uchwały

Natomiast z trzeciej, zapisanej wyżej reguły wynika, że zakres przedmiotowy uchwały został określony poprzez wyliczenie poprzedzone zwrotem „w szczególności”. Zdecydowana większość wypowiedzi w tej materii zgadza się co do tego, że z jednej strony oznacza to wyliczenie przykładowe, ale z drugiej trzy elementy muszą się znaleźć w uchwale: częstotliwość odbierania odpadów od właściciela nieruchomości, sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a 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.

Opisane elementy stanowią katalog otwarty, na co wskazuje użyte w ust. 3 art. 6r ustawy wyrażenie „w szczególności”, lecz jednocześnie są to elementy obligatoryjne, do określenia których rada gminy została obowiązana, normując 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. Ponadto, w myśl art. 6r ust. 3d ustawy, 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. Użyty przez ustawodawcę zwrot: „uchwała (...) określa” również wskazuje na obligatoryjny charakter unormowania

w niej kwestii, o której mowa w tym przepisie (przykładowo - rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.423.2016 Wojewody Śląskiego z 3 sierpnia 2016 r.; a wcześniej wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 30 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Op 202/13 i z 26 września 2013 r., sygn. akt II SA/Op 242/13, w których Sąd podkreślił, że zarówno ilość odpadów odbieranych od właściciela, jak i częstotliwość odbierania oraz sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych muszą być objęte regulacją uchwały jednocześnie i obligatoryjnie, a brak uregulowania przez radę gminy którejkolwiek kwestii wskazanych w przepisie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości jest istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały).

Druga strona

Niejako „drugą stroną” niewypełnienia upoważnienia ustawowego jest jego przekroczenie, np. poprzez zamieszczenie w uchwale uregulowań spraw, które są już uregulowane w obowiązującym prawie, lub też nałożenie na dany podmiot jakiegoś obowiązku, do czego brak podstawy prawnej w upoważnieniu. Z takimi sytuacjami mamy do czynienia dosyć często, także w uchwałach podejmowanych w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług. Chodzi np. o:

- a) wprowadzenie w uchwale zakazu „samodzielnego wywożenia i wysypywania odpadów komunalnych” (rozstrzygnięcie nadzorcze nr 88/2016.AB Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 5 października 2016 r.);
- b) postanowienie adresowane do właścicieli nieruchomości, zgodnie z którym odpady zielone należy kompostować we własnym zakresie wraz z bioodpadami (rozstrzygnięcie nadzorcze nr PNK-I.4131.11.2016 Wojewody Łódzkiego z 14 stycznia 2016 r.);
- c) fakt, iż przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawierają upoważnienia do nakładania przez organ stanowiący gminy obowiązków:
 - ▶ na apteki działające na terenie gminy -

umieszczenia w ich pomieszczeniach pojemnika do gromadzenia przeterminowanych leków (rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN.4131.287.2016 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 22 lipca 2016 r.),

- ▶ w zakresie przekazywania chemikaliów podmiotowi wskazanemu w art. 17 ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (rozstrzygnięcie nadzorcze nr P-II.4131.2.209.2016 Wojewody Podkarpackiego z 25 października 2016 r.);
- d) w odniesieniu do odpadów dostarczanych do PSZOK-u m.in.:
 - ▶ posłużenie się przez uchwałodawcę pojęciem odpadów „niezidentyfikowanych, niewiadomego pochodzenia, o niewiadomym składzie” (rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.142.5.2016.MC Wojewody Dolnośląskiego z 8 sierpnia 2016 r.),
 - ▶ wprowadzenie zapisów typu „Przyjęcia dokonuje się po sprawdzeniu zawartości dostarczonych odpadów, ich zgodności z wykazem przyjmowanych aktualnie odpadów, ich czystości, składu, zabezpieczenia itp. (rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.142.5.2016.MC Wojewody Dolnośląskiego z 8 sierpnia 2016 r.),
 - ▶ nałożenie na korzystających z PSZOK-u obowiązku „bezwzględного przestrzegania regulaminu i poleceń pracownika punktu” (rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.139.1.2016.KW Wojewody Dolnośląskiego z 28 stycznia 2016 r.),
 - ▶ ustalenie, iż przyjmujący odpady pracownik PSZOK-u „potwierdzi odbiór odpadu na przygotowanej przez dostarczającego, zgodnie z obowiązującym wzorem, karcie przekazania odpadu” (rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN-II.4131.304.2016 Wojewody Lubelskiego z 5 sierpnia 2016 r.; analogiczne stanowisko zajął wojewoda dolnośląski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NK-N.4131.111.11.2016.RB z 29 lipca 2016 r.),
 - ▶ wskazanie, zgodnie z którym „Osoby fizyczne dostarczające odpady do PSZOK-u zobowiązane są do wyrażenia pisemnej zgody na przetwarzanie danych oso-

bowych w celu zarejestrowania, ewidencji i wydania karty odpadu zgodnie z przepisami Ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. Zarejestrowane dane osobowe będą przetwarzane wyłącznie dla potrzeb ewidencyjnych PSZOK-u” (rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.139.1.2016.KW Wojewody Dolnośląskiego z 28 stycznia 2016 r.);

- e) fakt, iż rada winna uregulować szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za opłatę, nie zaś wszelkie obowiązki przedsiębiorcy wyłonionego w przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN-II.4131.304.2016 Wojewody Lubelskiego z 5 sierpnia 2016 r.);
- f) fakt, iż uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy określa obowiązki gminy, nie może regulować kwestii zwrotu kosztów właścicielowi pojemnika z tytułu jego zaginięcia lub zniszczenia z winy właściciela nieruchomości (rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.423.2016 Wojewody Śląskiego z 3 sierpnia 2016 r.; podobnie, lecz ze znacznie obszerniejszym uzasadnieniem, wojewoda dolnośląski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NK-N.4131.139.1.2016.KW z 28 stycznia 2016 r.);
- g) niedopuszczanie stosowania jakichkolwiek odesłań do innych aktów, takich jak harmonogram odbioru odpadów, czy też uchwalania w odrębnej uchwale „Regulaminu Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w X” w przypadku, gdy z ustawy wprost wynika, iż w danej uchwale ma zostać uregulowana konkretna kwestia (rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów: wielkopolskiego nr KN-I.4131.1.245.2016.16 z 22 lipca 2016 r., świętokrzyskiego nr PNK.I.4130.60.2016 z 3 sierpnia 2016 r., podkarpackiego nr P-II.4131.2.178.2016 z 24 sierpnia 2016 r.).

Andrzej Bura

sekretarz gminy Chybie, radca prawny