



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 22 lipca 2022 r.

PN.III.4131.1.112.2022.ŻW

**Pani
Brygida Kolenda-Łabuś
Przewodnicząca Zarządu
Związku Międzygminnego
"Czysty Region"
ul. Szkolna 15
47-225 Kędzierzyn-Koźle**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 w zw. z art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr 63/2022 Zarządu Związku Międzygminnego "Czysty Region" z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie objęcia systemem odbierania odpadów komunalnych właścicieli nieruchomości, na których przebywają uciekinierzy z terenu Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz form i trybu udzielenia pomocy w zakresie odbierania odpadów komunalnych z tych nieruchomości– z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2022 r. Zarząd Związku Międzygminnego "Czysty Region", powołując się na art. 3 ust. 2a i art. 3 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1297 ze zm.) w zw. z art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559) i § 19 ust. 3 pkt 2a Statutu Związku Międzygminnego „Czysty Region” (Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego z 2008 r. Nr 52, poz. 1707, z 2010 r. Nr 8,

poz.129, z 2011 r. Nr 107, poz.1306, z 2012 r. poz. 995, z 2015 r. poz.2070, z 2019 r. poz. 1102, z 2020 r., poz. 2837 i z 2021 r. poz. 2002 oraz 2184) oraz art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 583), a także art. 4 ust. 3 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) podjął uchwałę nr 63/2022 w sprawie objęcia systemem odbierania odpadów komunalnych właścicieli nieruchomości, na których przebywają uciekinierzy z terenu Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz form i trybu udzielenia pomocy w zakresie odbierania odpadów komunalnych z tych nieruchomości. Rzeczona uchwała została zatwierdzona przez Zgromadzenie Związku Międzygminnego "Czysty Region" w dniu 22 kwietnia 2022 r. w drodze uchwały Nr LXXXII/9/2022 w sprawie zatwierdzenia przepisó porządkowych.

Przedmiotowa uchwała nr 63/2022 wpłynęła do organu nadzoru w wersji elektronicznej w dniu 6 lipca 2022 r.

W kwestionowanym akcie określono sposób objęcia systemem odbierania odpadów komunalnych właścicieli nieruchomości, na których przebywają obywatele Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, uchwalając w § 1 ust. 1 uchwały, że odpady generowane przez obywateli Ukrainy zostają ujęte w systemie odbioru odpadów opartym na przepisach Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego "Czysty Region" w Kędzierzynie-Koźlu. Następnie w ust. 2 wskazano że każda nieruchomość, na której przebywają ww. obywatele zostaje objęta systemem gospodarowania odpadów, jak dla nieruchomości zamieszkałej zgodnie z Regulaminem. Mocą ust. 3 uchwały Zarząd nałożył na właścicieli nieruchomości, wskazanych w ust. 2, obowiązek złożenia od dnia 1 maja 2022 r. do Związku deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotyczącą ilości obywateli Ukrainy przebywających na nieruchomości, zaznaczając przy tym, że ogół wszystkich uchodźców traktuje się, jako jedno osobne gospodarstwo domowe. Pouczono również właścicieli nieruchomości niezamieszkałych nie objętych systemem odbierania odpadów komunalnych, że złożenie takiej deklaracji nie wyłącza obowiązku zawarcia umowy na odbiór odpadów. Kolejno w ust.4 uchwalono że Związek po otrzymaniu danych podejmie działania związane z ustaleniem rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości (rozdział 3

Regulaminu) oraz częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów z terenu nieruchomości (rozdział 4 Regulaminu). Nadto wskazano, że składający deklarację określa w porozumieniu ze Związkiem, czy nieruchomość ma być traktowana jak zabudowa wielorodzinna, czy jednorodzinna. W ust. 5 uchwały wskazano, że odpady wygenerowane na poszczególnych nieruchomościach są odbierane zgodnie z przepisami rozdziału 2 Regulaminu. W ust. 6 ustalono, że w okresie od 13 marca 2022 r. do 30 kwietnia 2022 r. świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których przebywają obywatele Ukrainy zapewnia Związek na własny koszt. W § 2 uchwały wskazano czas jej wejścia w życie, tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego z mocą obowiązującą od dnia 13 marca 2022 r.

Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia, które zgodnie z ust. 3 podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Jak wskazuje art. 73 ustawy o samorządzie gminnym organem wykonawczym zawiązku jest zarząd. Dalej wyjaśnić należy, że zgodnie z § 19 ust. 3 pkt 2a Statutu Związku Międzygminnego „Czysty Region” z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu (t.j. Dz.U. Woj. Opol. z 2021 nr 52 poz. 1707) do zadań Zarządu należy (...) wykonywanie w zakresie zadań publicznych przekazanych Związkowi określonych w ustawie praw i obowiązków wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast. W realiach niniejszego postępowania choć uprawnienie organu wykonawczego określone w art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przysługuje Zarządowi Związku Międzygminnego „Czysty Region” z/s w Kędzierzynie-Koźlu to jednak wyłącznie w przypadku niecierpiącym zwłoki bowiem w pierwszej kolejności organem stanowiącym przepisy porządkowe w myśl art. 40 ust. 3 przywołanej ustawy powinno być Zgromadzenie Związku, zatem doszło do naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania aktów prawa miejscowego w formie przepisów porządkowych, a także do uchybienia polegającego na braku podstaw prawnych do podjęcia porządkowego aktu prawa miejscowego. Stanowisko to jest zgodne z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2021 r., sygn akt II GSK 459/21 (LEX nr 3241240), w którym Sąd ten orzekł, że tylko w związku z zaistnieniem bezpośredniego zagrożenia dóbr oraz potrzebą podjęcia niecierpiącej zwłoki (niezwłocznej) interwencji prawodawczej, właśnie organ wykonawczy gminy, jako organ monokratyczny, którego pragmatyka działania - gdy chodzi o jego

efektywność i szybkość - jest zdecydowanie inna, niż w przypadku organu kolegiального, został wyposażony w kompetencję do stanowienia przepisów porządkowych po to, aby przeciwdziałać temu bezpośredniemu zagrożeniu poprzez szybkie ustanowienie niezbędnej (koniecznej) regulacji.

Po pierwsze w ocenie organu nadzoru nie można stwierdzić, aby doszło do udowodnionego zagrożenia, jakie niesie za sobą napływ uchodźców z Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego Państwa i związany z tym znaczny wzrost odpadów. Zdaniem organu nadzoru żadne z dóbr wymienionych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie zostało naruszone ani tym bardziej zagrożone. W konsekwencji należy zatem uznać, że nie jest możliwe, aby w tym zakresie stanowić przepisy porządkowe. Nie może bowiem lokalny ustawodawca mocą aktów porządkowych modyfikować powszechnie obowiązujących regulacji prawnych.

W odniesieniu do badanej uchwały nr 63/2022 nie może być mowy o spełnieniu przez nią kolejnej przesłanki, jaką jest lokalny charakter zagrożenia, gdyż powstały na terenie Związku Międzygminnego „Czysty Region” napływ uchodźców z Ukrainy stanowi problem szerszy – ogólnokrajowy. Uchodźcy z terenu Ukrainy przebywają na znacznym obszarze kraju i w wielu polskich gminach. Skala problemu związanego z napływem uchodźców z Ukrainy nie pozostawia żadnych wątpliwości, że nie jest to zjawisko lokalne, a ogólnokrajowe. Aktualna skala napływu uchodźców z Ukrainy nie pozwala na uznanie, że jest to problem lokalny, a tym samym przepisy porządkowe nie stanowią właściwej reakcji organów wykonawczych na stwierdzone przez nich zagrożenie.

Również kolejna przesłanka wskazująca, że akty porządkowe mogą być stanowione w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom zdaniem organu nadzoru nie zaistniała w analizowanej sprawie, bowiem możliwość stanowienia przepisów porządkowych powstaje w przypadku pojawienia się zagrożenia, które przez ustawodawcę nie zostało przewidziane. Należy się tutaj odwołać do racjonalności ustawodawcy i stwierdzić, że gdyby takie zagrożenie przewidywał to przedsięwziąłby kroki legislacyjne by mu zapobiec lub je wyeliminować.

Organ nadzoru zauważa również, że jeżeli zagrożenie jest znane i występuje od dłuższego czasu to nie aktualizuje się możliwość podjęcia działań o charakterze porządkowym i związanych z niezbędnością ochrony dóbr prawnie chronionych. Nie może

zatem być mowy, aby w formie przepisów porządkowych wprowadzać zmiany do Regulaminu, którym nie można przypisać przymiotu nagłości, niezbędności podjęcia niecierpiącej zwłoki interwencji prawodawczej. Istotne znaczenie dla organu nadzoru miały data powzięcia przez Zarząd Związku Międzygminnego „Czysty Region” uchwały nr 63/2022 (co miało miejsce w dniu 30 marca 2022 r.) w sprawie objęcia systemem odbierania odpadów komunalnych właścicieli nieruchomości, na których przebywają obywatele Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego Państwa oraz form i trybu udzielanej pomocy w zakresie odbierania odpadów komunalnych z tych nieruchomości oraz data jej zatwierdzenia przez Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Czysty Region”, czyli w której uchwała Nr LXXXII/9/2022 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” z dnia 22 kwietnia 2022 r. w sprawie zatwierdzenia przepisów porządkowych, miała wywrzeć skutek prawny (14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego). Okres zawarty między tymi aktami wynosi ponad trzy tygodnie, natomiast sam napływ uchodźców rozpoczął się od końca lutego 2022 r. Zatem biorąc pod uwagę czas na zaopiniowanie przez inspektorów sanitarnych zmiany Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku i czas konieczny na zwołanie sesji nadzwyczajnej do uchwalenia tej zmiany, a następnie *vacatio legis* do wejścia zmiany w życie, to był to okres wystarczający na podjęcie przez Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Czysty Region” uchwały zmieniającej tenże Regulamin bez potrzeby regulowania tej materii w trybie przepisów porządkowych.

Organ nadzoru za orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśnia, że art. 40 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym i wynikające z niego upoważnienie do stanowienia przepisów porządkowych nie podlega wykładni rozszerzającej, gdyż mogą one być wydawane tylko w wyjątkowych, ściśle określonych przez analizowaną regulację sytuacjach. Nadto o „zakresie nieuregulowanym” na gruncie art. 40 ust. 3 powołanej ustawy można mówić wyłącznie wtedy, gdy w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie ma innych regulacji zezwalających na eliminację dostrzeżonych przez organ lokalny, niepożądanych w myśl tego przepisu zjawisk (*tak: NSA w wyroku z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 68/06, LEX nr 267157*). Zdaniem organu nadzoru nie wystąpiły podstawy do skutecznego i ważnego podjęcia uchwały nr 63/2022, ponieważ materia nią objęta jest regulowana przez ogólnokrajowe przepisy ustawowe regulowane w ustawie o odpadach i ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, nadto nie powstał szczególnie uzasadniony przypadek aktualizujący konieczność odstąpienia od zwykłej procedury

uchwałodawczej. W ocenie organu nadzoru doszło do przekroczenia delegacji ustawowej na skutek podjęcia uchwały przez Zarząd Związku Międzygminnego „Czysty Region”, gdyż nie wystąpił przypadek niecierpiący zwłoki, w konsekwencji czego doszło do ustanowienia norm niespełniających kryteriów upoważniających do ich regulowania przepisami porządkowymi.

Podkreślić również należy, że za nieuprawnione należy uznać posługiwanie się w przedmiotowej uchwale wyrażeniem "uciekiniery". Pojęciem takim nie posługuje się ustawodawca m.in. w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. 2022, poz. 583 ze zm.).

Reasumując uchwała Nr 63/2022 Zarządu Związku Międzygminnego "Czysty Region" z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie objęcia systemem odbierania odpadów komunalnych właścicieli nieruchomości, na których przebywają uciekiniery z terenu Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz form i trybu udzielenia pomocy w zakresie odbierania odpadów komunalnych z tych nieruchomości istotnie narusza prawo z uwagi na brak podstaw prawnych do uregulowania materii nią objętej w trybie porządkowego aktu prawa miejscowego. Tym samym naruszono art. 41 ust. 2 w zw. z art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Ewelina Kurzydło
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Żaneta Wołowicz Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.