



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 25 lipca 2017 r.

Poz. 2657

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.109.2017 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 18 lipca 2017 r.

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz.446 z późn.zm.), art.6r ust.3, ust.3a i ust.3b ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017r. poz.1289)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXV/201/2017 Rady Gminy Besko z dnia 14 czerwca 2017r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów,

#### w części dotyczącej:

§ 2. ust.2 w zakresie wyrazów: „odpadów ulegające biodegradacji” ;

§ 2. ust.2 pkt 1, pkt 2 w zakresie wyrazów: „opony z samochodu osobowego”, pkt 4 w zakresie wyrazów: „gruz betonowy, ceglany, ceramiczny, szyby okienne, papa, styropian, wełna mineralna, płyty kartonowo gipsowe”;

§ 3. ust.5;

§ 4. pkt 4 i 5;

§ 5. ust.2 i załącznika Nr 2.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Besko podjęła w/w uchwałę, która została przedłożona Wojewodzie Podkarpackiemu 22 czerwca 2017r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano m.in. art.6r ust.3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach „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”. Na podstawie art. 6r ust. 3a oraz 3b ustawy, w uchwale w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów dopuszcza się także możliwość: ograniczenia 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; zróżnicowania 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. Ponadto, w myśl art. 6r ust. 3d ustawy, uchwała musi określać również 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.

W tym miejscu należy zważyć na treść art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji stanowiącego, że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu - aktu prawa miejscowego - musi być **wyraźne upoważnienie ustawowe** zawarte w ustawie szczególnej, a realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)".

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w wyżej wskazanej części sposób istotny narusza prawo, tj. art. 6r ust. 3, ust.3a i ust.3 b ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej ustawą.

W §2 ust.2 oraz w pkt 1 uchwały Rada Gminy ograniczyła ilość odpadów ulegających biodegradacji (skoszona trawa, liście gałęzie) – 1 worek 80l na gospodarstwo na miesiąc. Organ nadzoru wskazuje, iż ustawa w art.6r ust.3a przewidziała możliwość ograniczenia ilości odpadów zielonych, a nie odpadów ulegających biodegradacji. Zgodnie z treścią art.3 ust.1 pkt 12 ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (Dz.U. z 2016r. poz. 1987 z późn. zm.) odpady zielone to odpady komunalne stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, a także z targowisk, z wyłączeniem odpadów z czyszczenia ulic i placów. W myśl art. 3 ust.1 pkt 10 tej ustawy odpady ulegające biodegradacji to odpady, które ulegają rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów, zaś bioodpady to ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność (art.3 ust.1 pkt 1 ustawy o odpadach). Rada Gminy zgodnie z delegacją ustawową określoną w art.6r ust.3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach może ograniczyć jedynie ilości odpadów zielonych, a nie wszystkich odpadów ulegających biodegradacji.

W §2 ust.2 pkt 2 Rada Gminy ograniczyła ilość zużytych opon do 4 sztuk rocznie, zaznaczając, że dotyczy to opon z samochodu osobowego. W ocenie organu nadzoru w świetle przepisów art.6r ust.2a ustawy rada gminy jest uprawniona jedynie do ograniczenia ilości zużytych opon, natomiast brak jest podstaw prawnych do określania rodzaju opon przyjmowanych przez Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych.

W §2 ust.2 pkt 4 Rada Gminy ograniczyła ilość odbieranych lub przyjmowanych odpadów budowlanych i rozbiórkowych, przy czym wyraźnie zazaczyła, że jest to gruz betonowy, ceglany, ceramiczny, szyby okienne, papa, styropian, wełna mineralna, płyty kartonowo gipsowe. Rada Gminy wyliczając w sposób enumeratywny odpady budowlane i rozbiórkowe ograniczyła rodzaj przedmiotowych odpadów odbieranych

lub przyjmowanych przez Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, gdy tymczasem upoważniona była jedynie do ograniczenia ilości odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne.

W §3 ust.5 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż odpady zgromadzone w pojemnikach niespełniających wymogów Regulaminu nie będą odbierane. Zgodnie z treścią art.6r ust.2d ustawy, w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie 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. Należy przy tym zauważyć, iż żaden przepis ustawowy nie uzależnia odbierania odpadów komunalnych od tego czy pojemniki spełniają wymogi Regulaminu.

W §4 pkt 4 i 5 uchwały Rada Gminy ustaliła, iż pojemniki znajdujące się w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych są opróżniane w zależności od tempa zapełnienia tych pojemników. Przedsiębiorca zobowiązany będzie odbierać odpady w takiej częstotliwości, aby nie spowodowało to przepełnienia pojemników, nie rzadziej niż raz na kwartał. Pojemniki na zużyte baterie, przeterminowane leki są opróżniane z częstotliwością zapobiegającą przepełnieniu pojemników.

Przepis art.6r ust.3b. ustawy dopuszcza możliwość zróżnicowania częstotliwości odbierania odpadów w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, jednak w opinii organu nadzoru regulacja ta dotyczy odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Natomiast obowiązki przedsiębiorców w zakresie opróżniania pojemników określa umowa w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie albo odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

W§5 ust.2 uchwały określono, że regulamin korzystania z Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych stanowi załącznik nr 2 do uchwały.

Przepis art.6r. ust.3 ustawy stanowi upoważnienie dla rady gminy do określenia sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, natomiast w ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do uchwalania regulaminu korzystania z punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Podkreślenia wymaga, że w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy nie mieści się nakładanie obowiązków na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady komunalne. Obowiązki te wnikają bowiem bezpośrednio z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, podejmowanego na podstawie art. 4 tej ustawy. Natomiast art. 6r ust.3 ustawy adresowany jest do podmiotów odbierających odpady, w tym do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych i jedynie wobec nich daje możliwość stanowienia określonych obowiązków. Tymczasem stwierdzić należy, iż niektóre postanowienia ocenianego regulaminu normują obowiązki właścicieli nieruchomości. Dotyczy to m.in. obowiązku dostarczenia odpadów do PSZOK we własnym zakresie (§ 2 ust.1), obowiązku segregacji odpadów (§ 2 ust.2-4), obowiązku wsypywania odpadów budowlanych i rozbiórkowych do odpowiedniego kontenera (§ 2 ust.8), obowiązku rozładunku odpadów i umieszczenia ich w miejscu i w sposób wskazany przez znaki informacyjne lub pracowników obsługi PSZOK (§ 2 ust.11).

Z tych samych powodów nie są dopuszczalne są również zapisy § 3 ust.4 i 5 Regulaminu określające, kto może przebywać na terenie PSZOK oraz jakie są obowiązki osób przebywających na jego terenie.

W § 2 pkt 17 regulaminu Rada Gminy postanowiła, że: przyjmowanie odpadów komunalnych dostarczonych do PSZOK będzie możliwe po okazaniu dokumentu tożsamości dostawcy, jego adresu zamieszkania na terenie Gminy Besko. Żadne przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie przewidują możliwości pozyskiwania przez organy gminy czy też punkty selektywnej zbiórki odpadów dokumentów potwierdzających tożsamość właścicieli nieruchomości oraz obowiązku wskazywania przez nich miejsca wytworzenia odpadów komunalnych. Ustawodawca nie uzależnia zaliczenia odpadów do kategorii odpadów komunalnych od przesłanki pochodzenia ich od właściciela danej nieruchomości. Tym samym należy uznać, że wymóg okazywania przez właścicieli nieruchomości dokumentów potwierdzających ich tożsamość jest pozbawione podstaw prawnych. Ponadto organ nadzoru zauważa, że prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości mają w ramach wykonywanych zadań przedstawiciele organów państwa, które są do tego upoważnione przez odpowiednie ustawy. W polskim prawie nikt nie może być legitymowany bez

uzasadnionego powodu. Dlatego w ocenie organu nadzoru nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku okazania dokumentu potwierdzającego ich tożsamość prowadzi do naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922).

Mając na uwadze powyższe wskazane naruszenia prawa, stwierdzenie nieważności w części uchwały Nr XXV/201/2017 Rady Gminy Besko z dnia 14 czerwca 2017r. należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podkarpackiego  
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

**Marcin Zaborniak**