



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 czerwca 2015 r.

Poz. 3916

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.197.2015.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 19 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

orzekam

nieważność następujących przepisów załącznika nr 1 do uchwały nr 15/III/2015 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT” z dnia 19 maja 2015 r. w sprawie przyjęcia nowego regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów - SELEKT”:

- § 3 pkt 2 w zakresie zwrotu: „czyli odpady powstające w gospodarstwach domowych, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszany odpady komunalne pozostają zmieszanyimi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości”,
 - § 3 pkt 5 w zakresie zwrotu: „a więc odpady komunalne stanowiące części roślin, pochodzące m.in. z pielęgnacji terenów zieleni i ogrodów, z wyłączeniem odpadów pochodzących z czyszczenia ulic i placów”,
 - § 3 pkt 6,
 - § 3 pkt 9 w zakresie zwrotu: „jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właścicieli nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nad nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.) lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany”,
 - § 6 ust. 5 w zakresie zwrotu: „małogabarytowych”,
 - § 8 ust. 1 w zakresie zwrotu: „odpowiadające obowiązującym normom”
- **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT” przedmiotową uchwałą, podjętą w dniu 19 maja 2015 r., przyjęło nowy regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Związku. Jako podstawę prawną uchwały powołano przepisy art. 40 ust. 1 i art. 69 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), art. 4 ust. 1 i 2 pkt 1a, pkt 2-5, w zw. z art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) oraz § 6 i § 12 pkt 9 Statutu Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 maja 2015 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Powołany w podstawie prawnej uchwały art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W myśl art. 3 ust. 2a tejże ustawy, w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w art. 3 ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku.

Przedmiotowy regulamin jest aktem prawa miejscowego, o czym ustawodawca przesądza wprost w art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nakazuje, aby akty prawa miejscowego ustanawiane były na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r. wydanym w sprawie o sygnaturze akt II OSK 2058/11. wyraził przekonanie, że „konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP 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. Podkreślenia bowiem wymaga, iż w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu wyłącznie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a nie wykonanie ustawy”.

Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”

Z zasadami powyższymi korespondują przepisy § 135, § 136 oraz § 137 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego: zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane oraz nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń.

Wskazać jednak należy, że w orzecznictwie sformułowany również został pogląd o możliwości powtórzenia in extenso (wprost) zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, iż to powtórzenie nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Organ nadzoru, przyjmując w przedmiotowym regulaminie dopuszczalność powtórzeń regulacji ustawowych na wskazanych wyżej warunkach, stwierdził, iż Zgromadzenie Związku, zamieszczając w § 3 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku (załącznik nr 1 do badanej uchwały) niektóre pojęcia, dokonało sprzecznej z prawem (tj. bez wyraźnego upoważnienia ustawodawcy) modyfikacji definicji ustawowych, a ponadto nie dochowało warunku powołania się na przepisy obowiązujących ustaw.

W myśl legalnej (ustawowej) definicji przez „odpady komunalne” rozumie się „odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości” (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach; Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.). Zgromadzenie Związku

zmodyfikowało to pojęcie poprzez pominięcie zwrotu: „z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji” (§ 3 pkt 2 regulaminu).

Odpady zielone ustawodawca definiuje jako „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” (art. 3 ust. 1 pkt 12 ww. ustawy o odpadach). Tymczasem Zgromadzenie Związku postanowiło, iż przez „odpady zielone” rozumie się „odpady komunalne stanowiące części roślin, pochodzące m.in. z pielęgnacji terenów zieleni i ogrodów, z wyłączeniem odpadów pochodzących z czyszczenia ulic i placów” (§ 3 pkt 5 regulaminu).

Z kolei definicja „opakowań wielomateriałowych” zawarta w § 3 pkt 6 regulaminu odwołuje się do definicji zawartej w art. 2 pkt 7a ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1413 ze zm.). Zauważyć jednak należy, że przepis art. 2 pkt 7a tejże ustawy został uchylony mocą art. 68 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce odpadami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. poz. 888; weszła w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.). Obecnie definicja „opakowań wielomateriałowych” znajduje się w art. 8 pkt 10 ww. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r.

W § 3 pkt 9 regulaminu Zgromadzenie zdefiniowało pojęcie „właściciela nieruchomości”, odwołując się do art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zastrzeżenia organu nadzoru budzi druga część tejże definicji, tj.: „jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właścicieli nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nad nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.) lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany”.

Cytowana regulacja uchwały odnosząca się do nieruchomości zabudowanej budynkami wielolokalowymi stanowi dosłowne powtórzenie przepisu art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 stycznia 2015 r. Z dniem 1 lutego 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 87), mocą której zmieniono przepis art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Znowelizowany przepis otrzymał następujące brzmienie: „Jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokalu, obowiązki właściciela nieruchomości wspólnej oraz właściciela lokalu obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową.” Ponadto po ust. 3 dodany został ust. 3a, w myśl którego: „Wspólnota mieszkaniowa ponosi wynikające z ustawy opłaty bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu - w części: 1) odpowiadającej stosunkowi liczby osób zamieszkujących lokal do liczby osób zamieszkujących we wszystkich lokalach – w przypadku metody ustalenia opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 1; 2) odpowiadającej stosunkowi ilości zużytej wody w lokalu do ilości zużytej wody we wszystkich lokalach – w przypadku metody ustalenia opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 2; 3) odpowiadającej wysokości opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 2; 4) odpowiadającej jego udziałowi w nieruchomości wspólnej - w pozostałych przypadkach.”

W związku z tym, iż badana uchwała podjęta została przez Zgromadzenie Związku po wejściu w życie ww. noweli, winna ona uwzględniać zmienione przepisy ustawy. Kwestionowany fragment definicji „właścicieli nieruchomości” uznać zatem należy za sprzeczny z obecnie obowiązującym brzmieniem art. 2 ust. 3 i 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 6 ust. 5 regulaminu postanowiono, iż odpady w postaci zużytych baterii i akumulatorów małowabarytowych powstające w gospodarstwach domowych należy przekazywać na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. Nr 79, poz. 666 ze zm.) do podmiotu zbierającego te odpady. Odpady te przekazywane mogą być do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W ocenie organu nadzoru Zgromadzenie Związku, poprzez użycie w powołanym przepisie regulaminu określenia „małowabarytowe”, naruszyło art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z powołanego przepisu wynika, iż określenie wymagań w zakresie prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób zużytych baterii i akumulatorów jest obligatoryjnym elementem regulaminu. Ustawodawca nie uszczegółowił jakie baterie i akumulatory mają być przedmiotem

powyższego obowiązku poza tym, iż mają one stanowić odpad komunalny. Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ww. ustawy nie obejmuje, w ocenie organu nadzoru, upoważnienia dla rady gminy (zgromadzenia związku), aby ta, w przedmiotowym regulaminie, mogła zawęzić obowiązek przyjmowania lub odbierania akumulatorów i baterii (jako odpadów komunalnych) do określonego rodzaju, np. małowabarytowych.

Ponadto podkreślić należy, że ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, do której Zgromadzenie Związku odwołuje się w omawianym przepisie § 6 ust. 5 regulaminu, nie posługuje się pojęciem baterii i akumulatorów „małowabarytowych”. Wymienione w tej ustawie obowiązki tzw. użytkownika końcowego w zakresie przekazywania zużytych baterii i akumulatorów wskazanym podmiotom ograniczają się do baterii i akumulatorów przenośnych (art. 44), samochodowych (art. 45 ust. 1) i przemysłowych (art. 45 ust. 2 i 3). Posługiwanie się przez prawodawcę miejscowego pojęciem nieznanym ustawie, a jednocześnie pojęciem, które jest nieostre, budzić może wątpliwości interpretacyjne wśród adresatów sformułowanej w ten sposób normy.

Podobne zastrzeżenie organ nadzoru wnosi do przepisu § 8 ust. 1 regulaminu, w którym to Zgromadzenie Związku zobowiązało właścicieli nieruchomości do zapewnienia wyposażenia nieruchomości w „zamknięte pojemniki do zbierania odpadów komunalnych o odpowiedniej wytrzymałości mechanicznej, odpowiadające obowiązującym normom, w ilości zapewniającej ich nieprzepełnienie (...)”. Odwołując się do obowiązujących, ale bliżej nieokreślonych norm, Zgromadzenie sformułowało dyrektywę o niejasnej treści, mogącej powodować wątpliwości interpretacyjne.

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego, zgodnie z § 25 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, powinna możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. NSA w wyroku z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) wskazuje, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do regulaminu utrzymania czystości i porządku, który - po pierwsze, jako akt prawa miejscowego, zawiera normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, a po drugie zważając na zapis art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie podlega karze grzywny.

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie: 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.

W z. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Dorota Kinal

Wicewojewoda Wielkopolski