



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 7 października 2016 r.

Poz. 5968

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.362.2016.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 października 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

#### **orzekam**

**nieważność** przepisu § 3 ust. 2 uchwały nr XXIII/170/2016 Rady Miejskiej w Sierakowie z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sieraków - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałę nr XXIII/170/2016 Rada Miejska w Sierakowie podjęła na sesji 30 sierpnia 2016 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 6 września 2016 r.

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

W § 3 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że „podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych obowiązane są do zmniejszania masy składowanych odpadów komunalnych odbieranych od poszczególnych właścicieli nieruchomości do max. 35% wytworzonych odpadów do końca 2020 r.”.

W ocenie organu nadzoru powyższą regulację Rada Miejska w Sierakowie uchwaliła z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego, wkraczając jednocześnie w zakres spraw unormowanych ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Kwestionowany przepis uchwały zamieszczony został w rozdziale III zatytułowanym „Inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami”. Określenie w przedmiotowym regulaminie wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jest obligatoryjne, a podstawę prawną stanowi przepis art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej „ustawą”).

Planem, na podstawie którego należało określić stosowne wymagania w ocenianym regulaminie, jest „Plan gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2012-2017” przyjęty uchwałą nr XXV/440/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 27 sierpnia 2012 r. i stanowiący załącznik do tejże uchwały (zwany dalej „planem”). W rozdziale 4. planu wytyczone zostały cele w gospodarce odpadami na lata 2012-2023. Odnośnie odpadów komunalnych (podrozdział 4.1) jako jeden z celów głównych wskazano „selektywne zbieranie odpadów ulegających biodegradacji i w konsekwencji ograniczenie składowania tych odpadów”. Z kolei jako cel szczegółowy zapisano m.in.: „Zmniejszenie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji unieszkodliwianych przez składowanie. W

stosunku do ilości tych odpadów wytwarzanych w województwie wielkopolskim w roku 1995 r., dopuszcza się do składowania następujące ilości odpadów ulegających biodegradacji: w 2013 r. - nie więcej niż 50%, w 2020 r. - nie więcej niż 35%”.

Z kolei harmonogram realizacji zadań w zakresie gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego zamieszczony został w rozdziale 7. planu, w tabeli 137. Pod pozycją 23. tejże tabeli, w części odnoszącej się do zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, zapisano zadanie pod nazwą: „Składowanie nie więcej niż 35% odpadów ulegających biodegradacji (w stosunku do ilości odpadów wytwarzanych w województwie wielkopolskim w roku 1995 r.)”. Termin realizacji tego zadania wyznaczony został na rok 2020, natomiast jako wykonawców zadania wskazano gminy, związki międzygminne oraz przedsiębiorców.

Zauważyć jednak należy, że właściwą podstawą prawną kreującą odpowiedzialność podmiotów za realizację omawianego zadania, nie jest wojewódzki plan gospodarki odpadami, a ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zapewnienie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania jest jednym z obligatoryjnych zadań gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku, których katalog zamieszczony został w art. 3 ust. 2 ustawy. Omawiany obowiązek uszczegóławia m.in. art. 3c ust. 1 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym gminy są zobowiązane ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania do dnia 16 lipca 2020 r. - do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania - w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. Do tych poziomów gminy mają dochodzić stopniowo, a minister właściwy do spraw środowiska został zobowiązany (art. 3c ust. 2 ustawy) do określenia rozporządzeniem poziomów, jakie gmina ma osiągnąć w poszczególnych latach (obecnie: rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów; Dz. U. poz. 676).

Jak wynika z art. 3 ust. 2a ustawy w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w art. 3 ust. 2 (a zatem również zadania wymienionego w pkt 7, polegającego na ograniczeniu masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania), określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku.

Jak zauważa Wojciech Radecki („Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz”, opubl. WK 2016 r.): „Osiągnięcie wymaganych poziomów jest obowiązkiem gminy także wtedy, gdy odpady komunalne odbiera od właścicieli nieruchomości podmiot działający na podstawie umowy zawartej ze zwycięzcą przetargu (art. 6f ust. 1 u.c.p.g.) lub w trybie zamówienia z wolnej ręki w okresie przejściowym do rozstrzygnięcia następnego przetargu (art. 6f ust. 2 tej ustawy). Jeżeli natomiast podmiot nie należy do tych kategorii, to z mocy art. 9g u.c.p.g. ten właśnie podmiot jest zobowiązany do osiągnięcia odpowiednich poziomów określonych rozporządzeniem ministra.”

W myśl przywołanego art. 9g ustawy „podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który nie działa na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczy takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, jest obowiązany do osiągnięcia w danym roku kalendarzowym w odniesieniu do masy odebranych przez siebie odpadów komunalnych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3b ust. 2 i art. 3c ust. 2”. Należy zwrócić uwagę, że w cytowanym przepisie ustawodawca nie użył określenia „przedsiębiorca”, lecz „podmiot”, co oznacza, że takim podmiotem może być także gminna jednostka organizacyjna. Stanowisko takie potwierdzają przepisy karne. Niewykonanie obowiązku przewidzianego w art. 9g ustawy jest deliktem administracyjnym zagrożonym odpowiednio obliczaną karą pieniężną, za który odpowiada: przedsiębiorca (na podstawie art. 9x ust. 2 ustawy) oraz gminna jednostka organizacyjna (na podstawie art. 9y ust. 2 ustawy).

Podkreślenia wymaga ponadto fakt, że przedmiotem regulacji art. 3c i art. 9g ustawy są przekazywane do składowania odpady komunalne ulegające biodegradacji (legalna definicja odpadów ulegających biodegradacji znajduje się w art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach; Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.).

Reasumując, obowiązek ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania unormowany został przez ustawodawcę. Również przepisy rangi ustawowej wskazują podmioty odpowiedzialne za osiągnięcie wskazanych poziomów ograniczeń i sankcje za niedopełnienie obowiązków w tym zakresie.

Jak wynika z przepisów art. 34 ustawy o odpadach plany gospodarki odpadami opracowuje się na poziomie krajowym i wojewódzkim „dla osiągnięcia celów założonych w polityce ochrony środowiska, oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska”. Plany gospodarki odpadami obejmują również środki służące zapobieganiu powstawaniu odpadów, przykładowo wskazane w załączniku nr 5 do ustawy o odpadach. Zakres przedmiotowy planów wyznaczają przepisy art. 35 tejże ustawy. Obligatoryjnymi elementami takiego planu są m.in.: przyjęte cele w zakresie gospodarki odpadami z podaniem terminów ich osiągnięcia, w tym cele dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów i ograniczania ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowisko odpadów (art. 35 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy), kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, podejmowanych dla osiągnięcia celów, o których mowa w pkt 3 (art. 35 ust. 1 pkt 4) oraz harmonogram, określenie wykonawców i sposobu finansowania zadań wynikających z przyjętych kierunków działań, o których mowa w pkt 4 (art. 35 ust. 1 pkt 5).

W ocenie organu nadzoru plany gospodarki odpadami nie mają charakteru normatywnego, obowiązują jedynie „wewnątrz” administracji, w związku z czym nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. W Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 czerwca 2007 r. (sygn. Akt II OSK 424/07) podkreślono, że plan gospodarki odpadami ma „charakter aktu planowania, aktu polityki w zakresie gospodarki i nie wiąże się z wykonywaniem obowiązkowych zadań własnych, nałożonych ustawą na gminy i w węższym zakresie na województwo”. Tym samym plany nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do formułowania takich obowiązków w regulaminie podejmowanym przez radę gminy na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że Rada nie była upoważniona do nałożenia na podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych obowiązku zmniejszania masy składowanych odpadów komunalnych odbieranych od poszczególnych właścicieli nieruchomości do max. 35% wytworzonych odpadów do końca 2020 r. (§ 3 ust. 2 uchwały). Delegacja taka nie wpływa ani z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ani też z planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2012-2017.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że żaden z wymienionych aktów (tj. ww. ustawa i plan) nie formułuje takiego obowiązku, jaki określiła Rada w przepisie § 3 ust. 2 uchwały. Jak już wcześniej zaznaczono, zarówno obowiązki gmin wynikające z art. 3c ust. 1, jak i obowiązki podmiotów odbierających odpady komunalne wskazane w art. 9g ww. ustawy, dotyczą ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Tak również wynika z planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2012-2017. Natomiast w kwestionowanym zapisie uchwały mowa jest o obowiązku zmniejszania masy składowanych odpadów komunalnych – bez wskazania, że chodzi o odpady komunalne ulegające biodegradacji.

Rada nie doprecyzowała również w stosunku do jakiej wartości należy odnieść wyznaczony przez nią maksymalny poziom zmniejszenia masy odpadów, ograniczając się do wskazania, iż chodzi o „max. 35% wytworzonych odpadów”. Tymczasem ustawodawca, formułując w art. 3c ust. 1 ustawy obowiązki gminy w zakresie ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określa omawiany wskaźnik 35% następująco: „nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.” (tak samo czyni w planie Sejmik Województwa Wielkopolskiego). Z kolei poziom ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, do osiągnięcia których zobligowane zostały podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w art. 9g ustawy, sformułowano w jeszcze inny sposób, odnosząc je do masy odebranych przez te podmioty odpadów komunalnych w danym roku kalendarzowym.

Mając na względzie powyższe uznać należy, że Rada Miejska w Sierakowie, zamieszczając kwestionowaną regulację w ocenianym regulaminie, nie tylko przekroczyła zakres upoważnienia

ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ale również w sposób bezprawny (tj. bez podstawy prawnej) zmodyfikowała wskazane powyżej przepisy rangi ustawowej.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. 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. 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”.

Stwierdzone uchybienie stanowi zatem istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności przepisu § 3 ust. 2 uchwały, stosownie do zapisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

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.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann