



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 listopada 2016 r.

Poz. 6778

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.400.2016.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 listopada 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 ze zm.)

orzekam

nieważność przepisów:

- § 1 ust. 2,
- § 1 ust. 3 w zakresie zwrotów: „1. Właściciele nieruchomości obowiązani są do pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości w sposób systematyczny, gwarantujący zachowanie czystości i porządku na nieruchomości.” oraz „na warunkach określonych w umowie”

uchwały nr XXVIII/285/2016 Rady Miejskiej w Kole z dnia 28 września 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/105/2015 Rady Miejskiej w Kole z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu 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 - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwałę nr XXVIII/285/2016 Rada Miejska w Kole podjęła na sesji 28 września 2016 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 6 października 2016 r.

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

Mocą uchwały nr XXVIII/285/2016 z dnia 28 września 2016 r. (zwanej dalej: „uchwałą”) Rada Miejska w Kole zmieniła uchwałę nr XII/105/2015 z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu 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 (zwaną dalej: „uchwałą zmienianą”).

Zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały, Rada postanowiła o dodaniu w § 3 uchwały zmienianej ust. 3 o następującym brzmieniu:

„3. Rodzaje i minimalna pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości niezamieszkałych.

- 1) Właściciele nieruchomości niezamieszkałych zobowiązani są dostosować pojemność pojemników na odpady komunalne zmieszane do swych indywidualnych potrzeb, uwzględniając następujące normy:
 - a) dla szkół wszelkiego typu 3 l na każdego ucznia i pracownika;
 - b) dla żłobków i przedszkoli 3 l na każde dziecko i pracownika;
 - c) dla lokali handlowych 50 l na każde 10 m² powierzchni całkowitej, jednak, co najmniej jeden pojemnik 120 l na lokal;
 - d) dla punktów handlowych poza lokalem 50 l na każdego zatrudnionego, jednak, co najmniej jeden pojemnik 120 l na każdy punkt;
 - e) dla lokali gastronomicznych 15 l na jedno miejsce konsumpcyjne;
 - f) dla ulicznych punktów szybkiej konsumpcji, co najmniej jeden pojemnik 120 l;
 - g) dla zakładów rzemieślniczych, usługowych i produkcyjnych w odniesieniu do pomieszczeń biurowych i socjalnych 120 l na każdym 10 pracowników;
 - h) dla hoteli, pensjonatów, domów opieki, szpitali 20 l na jedno łóżko;
 - i) dla ogródków działkowych – 20 l na każdą działkę w okresie od 1 marca do 31 października każdego roku, i 5 l poza tym okresem;
 - j) w przypadku lokali handlowych i gastronomicznych, dla zapewnienia czystości wymagane jest również ustawienie co najmniej jednego kosza na odpady dla klientów, o pojemności uzależnionej od prowadzonej działalności.
- 2) Właściciele nieruchomości niezamieszkałych zobowiązani są do wyposażenia nieruchomości w odpowiednią liczbę worków lub pojemników do selektywnego gromadzenia odpadów surowcowych.”,

Ponadto Rada w § 1 ust. 3 uchwały postanowiła o dodaniu do § 3 uchwały zmienianej ust. 4, mocą którego m. in. nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości w sposób systematyczny, gwarantujący zachowanie czystości i porządku na nieruchomości.

W ocenie organu nadzoru powyższe przepisy uchwały zostały podjęte przez Radę z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Przytoczony w podstawie prawnej uchwały przepis art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.; zwanej dalej: „ustawą”) uprawnia radę gminy do określenia, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowego sposobu i zakresu 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.

Jak wynika z przywołanego przepisu ustawy, w przedmiotowej uchwale muszą obowiązkowo znaleźć się dwa elementy: częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości oraz sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Określenie powyższych kwestii stanowi niezbędne minimum, które musi zostać uregulowane w przedmiotowej uchwale. Brak któregokolwiek z nich oznacza niewypełnienie przez przedmiotową uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa i koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Pomimo że katalog elementów, które może zawierać uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, nie jest zamknięty (na co wskazuje użyty przez ustawodawcę zwrot: „w szczególności”), to jednak przedmiotem regulacji tejże uchwały może być jedynie 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. Jediną dopuszczoną przez ustawodawcę regulacją wykraczającą poza ten zakres (ale funkcjonalnie z nią związaną) jest określenie w przedmiotowej uchwale trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli

nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (o obowiązku zawarcia w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy unormowań w tym zakresie przesądza art. 6r ust. 3d ustawy). Przepis art. 6r ust. 3 ustawy nie upoważnia rady gminy do stanowienia w przedmiotowej uchwale o obowiązkach właścicieli nieruchomości. Te w większości wynikają bezpośrednio z ustawy, jak i regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy podejmowanego na podstawie art. 4 ustawy.

Organ nadzoru pragnie podkreślić, że uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, 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 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt II OSK 2058/11).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że wprowadzone przez Radę Miejską w Kole przepisy regulujące obowiązki właścicieli nieruchomości niezamieszkałych w zakresie wyposażenia nieruchomości w pojemniki i worki na odpady komunalne o określonej pojemności (§ 1 ust. 2 uchwały) oraz w zakresie sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości (§ 1 ust. 3 uchwały – we wskazanym na wstępie zakresie) wykraczają poza zakres spraw, które mogą być unormowane przez prawodawcę miejscowego w uchwale wydanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Uchybienie to stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 6r ust. 3 ustawy, jak również konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego.

W tym miejscu wskazać należy, że omawiana materia, wprowadzana do uchwały zmienianej mocą postanowień § 1 ust. 2 i 3 uchwały, winna stanowić element regulaminu utrzymania czystości i porządku. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, b) liczby osób korzystających z tych pojemników. W regulaminie powinny być również określone szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy).

Relację między przepisami art. 4 ust. 2 pkt 3 oraz art. 6r ust. 3 ustawy wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracji w Opolu w wyroku z 26 września 2013 r. (sygn. akt II SA/Op 242/13): „porównanie i analiza tych dwóch przepisów w sposób oczywisty wskazuje, że każdy z nich ma innego adresata. Artykuł 4 ust. 2 pkt 3 ustawy skierowany jest do wytwórców tych odpadów, właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady i odnosi się do częstotliwości oraz sposobu pozbywania się odpadów (...), zaś art. 6r ust. 3 ustawy adresowany jest do odbierających te odpady od ww. podmiotów i odnosi się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości”.

O ile zatem regulacje uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy odnoszące się do częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości, ujęte zostały – jak w przypadku kwestionowanych przepisów uchwały – jako obowiązki właścicieli nieruchomości, to, w ocenie organu nadzoru, wykraczają one poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 6r ust. 3 ustawy.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że Rada Miejska w Kole, postanawiając w § 1 ust. 3 uchwały o dodaniu do § 3 uchwały zmieniającej przepisu ust. 4, ustaliła w tymże ustępie częstotliwość odbierania odpadów komunalnych zmieszanych (pkt 1) oraz segregowanych suchych (pkt 2), natomiast co do pozostałych rodzajów odpadów Rada uchwaliła, że należy je „przekazywać uprawnionemu przedsiębiorcy, zgodnie z zapotrzebowaniem, na warunkach określonych w umowie” (pkt 3).

W ocenie organu nadzoru poprzez użyty w powyższym przepisie zwrot: „na warunkach określonych w umowie” Rada stworzyła dyrektywę o niejasnej treści, mogącej powodować wątpliwości interpretacyjne.

Jak bowiem wynika z art. 6 ust. 1 ustawy, przewidziany w art. 5 ust. 1 pkt 3b obowiązek pozbywania się odpadów komunalnych zebranych na terenie nieruchomości wykonywany jest co do zasady na podstawie umowy korzystania z usług wykonywanych przez wskazane w tym przepisie podmioty. Regulacja ta dotyczy jednak tylko tych właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy. W tym miejscu wyjaśnić należy, że gmina, zgodnie z zapisami art. 6c ust. 1 ustawy, zobowiązana jest do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych jedynie od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. W przypadku natomiast nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a na których powstają odpady komunalne, rada gminy może (ale nie musi) postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych, na co zezwała przepis art. 6c ust. 2 ustawy. W przypadku gdy rada gminy nie podejmie uchwały na podstawie art. 6c ust. 2 ustawy – wówczas właściciele nieruchomości niezamieszkałych zobowiązani są wykonywać obowiązki w zakresie pozbywania się odpadów komunalnych zgodnie z zapisami art. 6 ust. 1 ustawy (a zatem w oparciu o stosowaną umowę). Jeżeli jednak rada gminy postanowi o odbiorze odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, wówczas przepisy art. 6 ust. 1 ustawy nie będą miały zastosowania do tych właścicieli i w takim zakresie, w jakim rada gminy przejęła omawiany obowiązek.

Rada Miejska w Kole 28 września 2016 r., korzystając z upoważnienia zawartego w art. 6c ust. 2 ustawy, podjęła uchwałę nr XXVIII /280/2016, na mocy której postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych od wszystkich właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Miejskiej Koło, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Tym samym na właścicielach nieruchomości niezamieszkałych, objętych przez Gminę Miejską Koło systemem odbierania odpadów komunalnych, nie ciąży obowiązek zawierania indywidualnych umów, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy.

Z uwagi na powyższe kwestionowany zapis uchwały („na warunkach określonych w umowie”) uznać należy za niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne, co jest sprzeczne z zasadą określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m.in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) wskazał, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Wobec powyższego, 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