



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 stycznia 2016 r.

Poz. 208

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.411.2015.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2015 r., poz. 1515)

orzekam

nieważność przepisów:

- ust. II w zakresie zwrotu: „Przez budownictwo wielolokalowe rozumie się budynki wielorodzinne, zawierające 8 lub więcej mieszkań”,
- ust. IV w zakresie zwrotów: „Segregacja odpadów polega na oddzielnym zbieraniu w gospodarstwach domowych następujących grup odpadów: 1) tworzywa sztuczne (m.in. zgniecione plastikowe butelki) oraz opakowania wielomateriałowe zbierane będą do worków w kolorze żółtym; 2) suchy i niezanieczyszczony papier i tektura zbierane będą do worków w kolorze niebieskim; 3) szkło opakowaniowe (bez podziału na białe i kolorowe) zbierane będą do worków koloru zielonego). Odpady zbierane w workach należy oczyścić z resztek innych substancji”, „Pozostałe zmieszane odpady z gospodarstwa zbierane będą do pojemników. Do pojemników do gromadzenia zmieszanych odpadów komunalnych zabrania się wrzucania m.in. gruzu, gorącego popiołu i żużla, odpadów niebezpiecznych. Pojemniki oraz worki z nieodpowiednią zawartością zostaną odebrane przez wykonawcę usługi, ale przy zgłoszonej kolejnej nieprawidłowości dotyczącej gromadzenia odpadów naliczona zostanie, właścicielowi posesji, opłata jak za odpady niesegregowane.”

załącznika nr 1 do uchwały nr XVI.116.2015 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia 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 XVI.116.2015 Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce podjęła na sesji w dniu 30 listopada 2015 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 grudnia 2015 r.

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

Przedmiotowa uchwała została wydana z istotnym naruszeniem: art. 6r ust. 3 oraz art. 9f ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.), jak również z naruszeniem § 149 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002r., Nr 100, poz. 908).

Oceniana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, 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 dnia 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt II OSK 2058/11).

Podstawą prawną wydania przedmiotowej uchwały są przepisy art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z ust. 3 powołanego artykułu, *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* h. O zakresie spraw, które mogą być uregulowane w przedmiotowej uchwale, decydują także inne przepisy art. 6r ww. ustawy: ust. 3a (*W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie 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*), ust. 3b (*Dopuszcza się zróżnicowanie 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.*), ust. 3d (*Uchwała, o której mowa w ust. 3, określa także 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*), jak również art. 5 ust. 1 pkt 1 (*Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi*).

Choć katalog elementów, które może zawierać uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 3 ww. ustawy, nie jest zamknięty (na co wskazuje użyty w tym przepisie zwrot: „w szczególności”), to jednak przedmiotem regulacji tejsze 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. W szczególności przepisy art. 6r ww. ustawy nie upoważniają rady gminy do stanowienia w przedmiotowej uchwale o obowiązkach właścicieli nieruchomości. Te w większości wynikają bezpośrednio z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy podejmowanego na podstawie art. 4 tejsze ustawy. Zamieszczenie takich regulacji w przedmiotowej uchwale, jako wykraczające poza zakres omawianej normy kompetencyjnej, stanowi istotne naruszenie tejsze normy, jak i konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Odnosząc powyższe do ocenianej uchwały, stwierdzić należy, iż niektóre z jej postanowień normują obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie prowadzenia selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

I tak, w ust. IV załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada postanowiła m.in., że: „Segregacja odpadów polega na oddzielnym zbieraniu w gospodarstwach domowych następujących grup odpadów: 1) tworzywa sztuczne (m.in. zgniecione plastikowe butelki) oraz opakowania wielomateriałowe zbierane będą do worków w kolorze żółtym; 2) suchy i niezanieczyszczony papier i tektura zbierane będą do worków w kolorze niebieskim; 3) szkło opakowaniowe (bez podziału na białe i kolorowe) zbierane będą do worków koloru zielonego). Odpady zbierane w workach należy oczyścić z resztek innych substancji.” „Pozostałe zmieszane odpady z gospodarstwa zbierane będą do pojemników. Do pojemników do gromadzenia zmieszanych odpadów komunalnych zabrania się wrzucania m.in. gruzu, gorącego popiołu i żużla, odpadów niebezpiecznych.”

Cytowane wyżej regulacje zawarte w postanowieniach ust. IV załącznika nr 1 do badanej uchwały winny stanowić element regulaminu utrzymania czystości i porządku. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ww. ustawy *regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, jak również – w myśl art. 4 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy - 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.*

Skoro ustawodawca zobligował organ stanowiący gminy do uregulowania tejże materii w regulaminie utrzymania porządku i czystości, to - mając na względzie regułę racjonalnego prawodawcy – przyjmując należy, że materia ta nie może jednocześnie stanowić przedmiotu uchwały wydanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepisy ust. IV załącznika nr 1 do badanej uchwały w kwestionowanym zakresie wykraczają zatem poza zakres normy upoważniającej zawartej w art. 6r ust. 3 tejże ustawy, stanowiąc istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 6r ust. 3 ww. ustawy, wykracza również przepis ust. IV załącznika nr 1 do badanej uchwały w zakresie zwrotu: „Pojemniki oraz worki z nieodpowiednią zawartością zostaną odebrane przez wykonawcę usługi, ale przy zgłoszonej kolejnej nieprawidłowości dotyczącej gromadzenia odpadów naliczona zostanie, właścicielowi posesji, opłata jak za odpady niesegregowane”. Skoro, jak wyżej wskazano, rada gminy nie jest upoważniona do stanowienia w przedmiotowej uchwale o obowiązkach właścicieli nieruchomości, w tym o obowiązkach w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, to tym bardziej nie jest uprawniona do regulowania skutków niedopełnienia takich obowiązków.

Co więcej, przypadek, kiedy podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości stwierdzi, że właściciel nieruchomości nie dopełnia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, uregulował sam ustawodawca. W sytuacji takiej – zgodnie z art. 9f ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - *podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje odpady jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę*. Dodać należy, że obowiązek prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych jest obowiązkiem ustalonym w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ww. ustawy), ewentualnie w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ww. ustawy, wobec czego jego niedopełnienie jest wykroczeniem (art. 10 ust. 2 i 2a tejże ustawy). Po otrzymaniu powiadomienia określonego w art. 9f wójt, burmistrz lub prezydent miasta powinien podjąć działania zmierzające do pociągnięcia właściciela nieruchomości do odpowiedzialności za wykroczenie.

Modyfikacja przez prawodawcę miejscowego przepisu rangi ustawowej, bez wyraźnego upoważnienia ustawodawcy, jest istotnym naruszeniem prawa. Wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji wynika ze wspomnianej wcześniej konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego. Stanowisko takie znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego: „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.” (wyrok z 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt II OSK 2058/11), „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (wyrok z dnia 14 października 1999 r.; sygn. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

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”, 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.

W przepisach ust. II załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce postanowiła, że „ilość odpadów odbieranych z nieruchomości uzależniona jest od liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość”, ustalając minimalne wymagania w tym zakresie w odniesieniu do „budownictwa jednorodzinnego” (pkt 1) i „budownictwa wielolokalowego” (pkt 2). Jednocześnie Rada postanowiła, iż: „Przez budownictwo wielolokalowe rozumie się budynki wielorodzinne, zawierające 8 lub więcej mieszkań”.

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie posiada umocowania do definiowania w przedmiotowej uchwale pojęcia „budownictwo wielolokalowe”. Za niedopuszczalne uważa się bowiem definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca nie wyjaśnił wprost, ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Zgodnie z przepisem § 149 załącznika do ww. rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” *w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określić ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określić zawartych w ustawie upoważniającej.*

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach posługuje się pojęciami „budynków wielolokalowych” oraz „zabudowy jednorodzinnej” (por. art. 2 ust. 3, art. 6m ust. 1c, art. 6r ust. 3b), jednakże nie zawiera ona definicji tychże terminów. Gdyby ustawodawca widział konieczność odrębnego ustalenia znaczenia tychże pojęć na potrzeby ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uczyniłby to sam w przepisach ogólnych tejże ustawy (zgodnie z wymogami § 21 ust. 1 pkt 2 załącznika do ww. rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”) lub też przekazał wyraźne upoważnienie w tym zakresie prawodawcy miejscowemu (stosownie do postanowień § 149 „Zasad...”). Skoro przepisy art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiące podstawę uchwalenia ocenianej uchwały, takiego upoważnienia nie zawierają, definiowanie omawianych pojęć w przedmiotowej uchwale wykracza poza zakres normy kompetencyjnej i jest sprzeczne z § 149 załącznika do ww. rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Wobec 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.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann