



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 lutego 2019 r.

Poz. 730

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.22.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 stycznia 2019 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2018r. poz. 994 z późn. zm.) art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018r. poz. 1454 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr II/11/2018 Rady Gminy Wojaszówka z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów w części dotyczącej § 4 ust.1 we fragmencie: „załącznik Nr 1 do uchwały”, §7 ust. 2 we fragmencie: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2019r.”, Załącznika Nr 1 do uchwały, Załącznika Nr 1 do Załącznika Nr 1

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2018r. Rada Gminy Wojaszówka podjęła uchwałę Nr II/11/2018 w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 stycznia 2019 roku.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis art.94 Konstytucji stanowi, że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podstawą aktu normatywnego musi być zatem 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 W tym miejscu na szczególną uwagę zasługuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. akt: K25/99 (OTK 2000/5/141), w którym wskazano, iż przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, należy stosować takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: „zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań ”.

Materialnoprawną podstawę podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów stanowi przepis art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018r. poz. 1454 ze zm.).

Zgodnie z jego treścią 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 opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Przepis art. 6r w ust. 3a i ust. 3b ustawy stanowi następnie, że w uchwale 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 opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a ponadto 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. Ewentualnie w uchwale takiej rada gminy może - na podstawie art. 6r ust. 3d ww. ustawy - określić także tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W toku badania legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że Rada ustanawiając „Regulamin Przyjmowania Odpadów do PSZOK” w załączniku do uchwały Nr II/11/2018 z dnia 19 grudnia 2018r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów przekroczyła delegację ustawową wynikającą z przywołanych wyżej przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Uregulowanie zawarte w art. 6r ustawy upoważnia radę gminy jedynie do określenia w podejmowanej na jego podstawie uchwale sposobu świadczenia usług przez punkt selektywnej zbiórki odpadów. Analiza stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr II/11/2018 Regulaminu Przyjmowania Odpadów do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych wskazuje, iż akt ten zawiera unormowania w kwestiach nieobjętych upoważnieniem ustawowym dla Rady Gminy.

Należy podkreślić, że przepis art. 6r ust. 3 ustawy adresowany jest do podmiotów odbierających odpady, w tym do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych i jedynie wobec nich stwarza radzie gminy możliwość stanowienia określonych obowiązków. Przepisy ustanawiane na podstawie delegacji wynikającej z art. 6r ust. 3 odnoszące się do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych powinny dotyczyć sposobu świadczenia usług przez te punkty. W zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy nie mieści się natomiast nakładanie obowiązków na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady komunalne lub na inne osoby. Obowiązki te wynikają 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 (podobnie Wojewódzki Sąd administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt: II SA/OP 242/13). Tymczasem przepisy Regulaminu Przyjmowania Odpadów do PSZOK zawierają postanowienia nakładające obowiązki na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady komunalne lub na inne osoby dostarczające odpady lub przebywające na terenie PSZOK. W Regulaminie zawarto ponadto zakazy określonego zachowania się, do czego Rada również nie była upoważniona przepisem art. 6r ust. 3 ustawy. Nieuprawnione postanowienia Regulaminu, o których wyżej mowa dotyczą w szczególności: obowiązku okazania dowodu osobistego lub innego dokumentu potwierdzającego zamieszkanie w Gminie Wojaszówka (pkt 5) obowiązku samodzielnego rozładunku odpadów w sposób selektywny (pkt 6), dostarczenia odpadów wyłącznie samochodami osobowymi, samochodami osobowymi z przyczepką lub samochodami dostawczymi o dopuszczalnej masie całkowitej do 3, 5 tony (pkt 9) wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych (pkt 15) obowiązku stosowania się do znaków i poleceń wydawanych przez obsługę PSZOK (pkt 16), obowiązku przestrzegania zaleceń obsługi PSZOK, zachowania wymogów przepisów bhp i ppoż, stosowania się do ogólnych zasad ruchu drogowego (pkt 17 lit.a) zakazów: poruszania się na terenie PSZOK osób postronnych, nie związanych z procedurą wyładunku odpadów, przebywania osób niepełnoletnich oraz zwierząt poza pojazdem, poruszania się po terenie zakładu poza obszarem PSZOK, wchodzenia do kontenerów, używania otwartego ognia oraz palenia tytoniu, pozostawiania odpadów w miejscach do tego

nieprzeznaczonych (pkt 17 lit.b), obowiązku zwracania się do obsługi PSZOK o wytyczne i wskazówki w przypadku zaistnienia sytuacji awaryjnej/niebezpiecznej (pkt 17 lit.c).

W kwestionowanym Regulaminie przyznano ponadto uprawnienia obsłudze PSZOK do odmowy odbioru odpadów w przypadku niewniesienia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do Urzędu Gminy Wojaszówka (pkt 7 tiret 3), do legitymowania osób dostarczających odpady (pkt 5) do sprawdzenia całkowitej masy pojazdu w dowodzie rejestracyjnym pojazdu, którym zostały dostarczone odpady (pkt 10), do odmowy przyjęcia odpadów w przypadku odmowy wyrażenia zgody przez osobę dostarczającą odpady na przetwarzanie danych osobowych (pkt 15) do odmowy przyjęcia odpadów jeśli byłoby to sprzeczne z przepisami prawa bądź mogłoby zagrażać zdrowiu lub życiu ludzi (pkt 19).

Odnosząc się do powyższych zapisów Regulaminu należy zwrócić uwagę, iż z art. 6r ust. 2d i ust. 3 ustawy wynika, że gmina jest obowiązana zapewnić właścicielom nieruchomości pozbywające się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Sformułowanie ustawodawcy „uiszczona” w stosunku do tej opłaty nie oznacza, że przedmiotowa usługa winna być świadczona dopiero po uregulowaniu przez właściciela nieruchomości stosownej opłaty, co wynika z pozostałych uregulowań ustawy. Tym samym niedopuszczalne jest uzależnienie świadczenia przedmiotowej usługi przez gminę od uiszczenia tej opłaty przez właściciela nieruchomości. W sytuacji nieterminowej zapłaty ww. opłaty podlega ona bowiem przymusowemu ściągnięciu w drodze egzekucji administracyjnej. Brak jest również podstaw prawnych do legitymowania osób przekazujących odpady komunalne przez pracowników PSZOK. Wprowadzenie obowiązku okazywania dowodu osobistego czy dowodu rejestracyjnego pojazdu nie mieści się w kompetencji organu stanowiącego do określenia sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych wynikającej z art. 6r ust. 3 ustawy. Należy dodać, że prawo do legitymowania osób mają w ramach wykonywanych zadań przedstawiciele organów państwa, które są do tego upoważnione przez odpowiednie ustawy. Stąd w ocenie organu nadzoru nałożenie na właścicieli wskazanych wyżej nieruchomości obowiązku okazania dokumentów, o których wyżej mowa bez wyraźnego umocowania do takiego działania przepisami ustawy jest całkowicie nieuprawnione.

W kwestii udzielenia zgody na przetwarzanie danych osobowych na potrzeby wykonywania zadań wynikających z realizacji ustawy wypowiedziały się sądy administracyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 26 stycznia 2017r. sygn. akt II SA/Ol 1242/16. wskazał, że „ustalenie obowiązku oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych na potrzeby wykonywania zadań wynikających z realizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest zbędne i wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości uchwały (wyroki WSA w Krakowie z dnia 4 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 644/14, z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 679/14, z dnia 20 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 645/14, z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt I SA/Kr 669/14)”.

Wskazana w upoważnieniu ustawowym wynikającym z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości, materia powinna być określona jasno i precyzyjnie, a mieszkańcy gminy, nie powinni mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaki zakres usług objęty jest uiszczaną przez nich opłatą, stąd też uchwały zawierające normy powszechnie obowiązujące powinny być zredagowane w taki sposób, by dla przeciętnego adresata były zrozumiałe, tzn. by adresat danego przepisu wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie może domniemywać, co organ stanowiący miał na myśli, posługując się nieprecyzyjnymi pojęciami. W ocenie organu nadzoru uzależnienie przyjęcia odpadów komunalnych od zagrożenia zdrowia lub życia ludzi bądź niezgodności z bliżej nieokreślonymi przepisami obowiązującego prawa zostało podjęte bez podstawy prawnej i z naruszeniem zasad prawidłowej legislacji. Sformułowania zawarte w tym przepisie są bowiem nieostre, nie zawierają precyzyjnych kryteriów, pozwalają na zbyt duży luz interpretacyjny pracownika PSZOK, który może odmówić przyjęcia odpadów komunalnych, które w krótkim czasie, w wyniku naturalnych procesów, wytwarzają związki chemiczne szkodliwe dla ludzi, np. odpady zielone.

Niezależnie od przedstawionego powyżej naruszenia przepisów ustawy o utrzymaniu porządku i czystości postanowieniami Regulaminu przyjmowania odpadów do PSZOK należy podnieść, że zgodnie z przepisem § 29 ust. 2 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016r. poz. 283) w załączniku do uchwały zamieszcza się wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. W załączniku do uchwały

nie powinno się natomiast zamieszczać treści merytorycznych, podstawowych zwłaszcza wówczas, gdy takie treści zawiera sama uchwała.

W §4 uchwały Rady Gminy Wojaszówka z dnia 19 grudnia 2018r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów zawarte jest unormowanie dotyczące sposobu świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonych w Ustrobniej. W Regulaminie Przyjmowania Odpadów do PSZOK stanowiącym załącznik do uchwały również zawarto unormowanie w kwestiach regulowanych przez uchwałę. Tym samym, przepisy regulujące sposób świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych zostały zamieszczone zarówno w treści uchwały, jak i w załączniku do uchwały. Powtarzanie w załączniku do uchwały treści, które są w uchwale prowadzi do sytuacji, że w ramach załącznika dana regulacja może być interpretowana całkowicie odmiennie niż w ramach uchwały. Jest to niedopuszczalne, bo nie można tego samego interpretować w różny sposób i to w dodatku w ramach jednej uchwały (załącznik jest jej integralną częścią).

Jak już wyżej wspomniano, rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. Rada Gminy winna treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, wynikających z jej zadań, a w razie wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (wyrok NSA z 26 maja 1992 r. SA/Wr 310/92). Zauważyć należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie przypomniano, że ustawa stanowi zarówno podstawę wydania aktu normatywnego, jak i określa jego granice przedmiotowe. Konsekwentnie też akcentowano, iż upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych oraz że nie podlega wykładni rozszerzającej ani celowościowej. Oczywistym jest także, że akt prawny nie może być sprzeczny z aktem ustawodawczym, z którego wynika delegacja i na podstawie którego został wydany. Kierując się powyższą normą konstytucyjną oraz wskazaniem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie prawidłowego wykonania delegacji ustawowej, należy dojść do wniosku, że uchwalenie Regulaminu przyjmowania odpadów do PSZOK w oparciu o przepis art. 6r ust.3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi wadliwość naruszającą w sposób istotny prawo i powodującą konieczność stwierdzenia nieważności wymienionej regulacji.

W konsekwencji, wobec stwierdzenia nieważności Regulaminu przyjmowania odpadów do PSZOK stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały należy również stwierdzić nieważność Załącznika Nr 1 do przedmiotowego Regulaminu, którym jest „Formularz przyjęcia odpadów w PSZOK” (tj. Załącznika Nr 1 do Załącznika Nr 1).

W §7 ust.2 analizowanej uchwały zawarto postanowienie, według którego uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2019r.

Według art.4 ust.1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.) akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust.3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Na konieczność stosowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 24 maja 1994 r. (sygn. akt K 1/94, OTK z 1994 r. Nr 1, poz. 10). Brak okresu *vacatio legis* uchwały prowadzi bowiem do automatycznego pozbawienia adresatów uchwały możliwości zapoznania się z treścią podjętego aktu prawa miejscowego w ustawowo określonym trybie i terminie przed dniem jego wejścia w życie. Obowiązek ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* wynika przede wszystkim z zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych, a także ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które to zasady wywodzą

się z fundamentalnej zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w przepisie art.2 Konstytucji RP. Przepisy art. 4 powołanej ustawy nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art.5). Zatem, skoro art. 5 powołanej wyżej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”, to obowiązkiem organu stanowiącego w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz akt będzie realizował zasady demokratycznego państwa prawa. W kwestionowanej uchwale brak jest uzasadnienia wykazującego, iż jest to uzasadniony przypadek zastosowania przepisu art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Natomiast w ocenie organu nadzoru w niniejszym przypadku ustanowienia przepisów w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów nie zachodzi ważny interes usprawiedliwiający wprowadzenie ich w życie z mocą wsteczną.

Ponadto, należy wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2018r. sygn. akt I OSK 686/18 zgodnie z którym „Odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków.”

Mając powyższe na względzie orzeczono jak w sentencji.

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

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak