



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 31 stycznia 2020 r.

Poz. 608

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.525.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 16 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 1. pkt 2 w § 2a, pkt 3 w § 4 ust. pkt 4 i 5, pkt 10 w zakresie zapisów „Worki należy oznaczyć odpowiednim kodem kreskowym” i ust. 3 „wraz z kodami kreskowymi” w § 19a, w pkt 13 pkt 3a, pkt 4 i pkt 8 w § 22, pkt 14 pkt 5 lit. a i b w § 23, pkt 19 w § 32 uchwały Rady Miejskiej w Kolbuszowej Nr XVI/205/2019 z dnia 11 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXV/344/16 Rady Miejskiej w Kolbuszowej z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kolbuszowa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 grudnia 2019 r. Rada Miejska w Kolbuszowej podjęła uchwałę Nr XVI/205/2019 w sprawie zmiany uchwały Nr XXV/344/16 Rady Miejskiej w Kolbuszowej z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kolbuszowa. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 grudnia 2019 r. Organ nadzoru przeprowadził szczegółowe postępowanie wyjaśniające, w trakcie, którego zajął następujące stanowisko: Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010). Materialnoprawną podstawą dla podjęcia ww. uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej "ustawą", który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu wskazany został w art. 4 ust. 2 ustawy, a w ust. 2a ustawy, wymieniona została w sposób enumeratywny materia, którą rada gminy może (ale nie musi) unormować w przedmiotowym regulaminie. Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając elementy uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały. W związku z tym Rada Gminy uchwalając taki Regulamin powinna stosować przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawotwórczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z § 143 załącznika do tego rozporządzenia do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale

V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziału 2 -7, chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zgodnie z § 137 załącznika rozporządzenia z 2002 r., który ma zastosowanie zgodnie z cyt. wyżej § 143 także do aktów prawa miejscowego, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Niedopuszczalne jest zatem powtarzanie w Regulaminie przepisów oraz *definicji* unormowanych uprzednio w ustawie. Delegacja ustawowa wynikająca z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia Rady Gminy do formułowania w regulaminie *definicji* określonych pojęć oraz do dokonywania powtórzeń *definicji* ustawowych. Stanowisko to potwierdza orzecznictwo sądowno-administracyjne - wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30.11.2006r. II SA/Wr 527/06, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14.06.2011r. II SA/OI 289/11, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27.06.2012r. II SA/Gd 121/12 . W świetle powyższego uznać należy za nieważne zawarte w § 1 pkt 2 zapisy w których Rada nie będąc do tego uprawniona wprowadziła własne *definicje* pojęć „*odpady zmieszane*”, „*odpady budowlane i rozbiórkowe*”, „*kody kreskowe*”, „*odpady ulegające biodegradacji*”, *odpady BIO*”, „*kompostownik*”. W § 1 pkt 10 w § 19a ust. 2 przyjęto zapis „*Worki należy oznaczyć odpowiednim kodem kreskowym*”. Sygnalizuje się, że oznaczenie worka, pojemnika kodem kreskowym musi wynikać wprost z regulacji ustawowej, w tym zakresie obowiązujące przepisy nie dają żadnej delegacji Radzie Gminy. Zauważa się, że obowiązki właściciela nieruchomości ustawodawca w sposób enumeratywny zawarł w art. 5 ust. 1 ustawy. Zasadą jest, że zadanie utrzymania czystości i porządku w gminie jest domeną jednostki samorządu terytorialnego szczebla podstawowego. Obowiązki właścicieli należy zatem zaliczyć do wyjątków od niej. W ocenie organu nadzoru przyjęte zapisy uchwały dokonane zostały bez należytego umocowania, którego nie można wywieść z aktualnie obowiązujących przepisach prawa co zobowiązało organ nadzoru do stwierdzenia nieważności tego zapisu. Podnosi się, że nałożenie na właściciela nieruchomości obowiązków musi wynikać z konkretnej normy prawnej, której w tym przypadku brak a nie według własnego uznania organu uchwałodawczego. W § 1 pkt 13 w § 22 ust. 1 pkt 3a wskazano, że odpady ulegające biodegradacji - zielone stanowiące odpady komunalne, należy przekazywać do PSZOK lub zagospodarowywać w kompostowniku niniejszym zapisem wyłączono możliwość przekazywania bioodpadów bezpośrednio do podmiotu dokonującego odbioru odpadów komunalny i ciężar w tym zakresie został przerzucony na właściciela nieruchomości, który nie może przekazywać ich u źródła powstania. Zauważyć należy, że w oparciu o zapisy ustawy to na gminie ciąży obowiązek odbioru bioodpadów od właściciela nieruchomości co wynika z redakcji przepisu art. 3 ust. 2c oraz art. 6r ust. 3 i ust. 3b ustawy w których jest mowa o odbieraniu bioodpadów. W ocenie organu nadzoru przepisy u.u.c.p.g. nie dają gminie takiej możliwości, a art. 3 ust. 2c u.u.c.p.g. działa tylko "w jedną stronę", tzn. gmina może nie przyjmować bioodpadów w PSZOK, jeżeli wszystkie wytworzone odpady przez właścicieli nieruchomości odbierze z ich nieruchomości, nie pobierając odpłaty od "nadwyżki". Przyjęcie rozwiązania, że odpady ulegające biodegradacji mogą być wyłącznie dostarczane do PSZOKu lub zagospodarowana we własnym zakresie jest istotnym naruszeniem przywołanych regulacji ustawy. Dodatkowo zwraca się uwagę, że lokalny uchwałodawca wprowadził własną *definicje* odpadów ulegających biodegradacji, która stanowi modyfikację uregulowań ustawowych w zakresie bioodpadów. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem „*bioodpadów*”, stąd uzasadnione jest sięgnięcie do *definicji* tego pojęcia, zamieszczonej w ustawie o odpadach. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o: bioodpadach - rozumie się przez to ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. W świetle przytoczonych wyżej przepisów odpady kuchenne i odpady ulegające biodegradacji stanowią zatem bioodpady, które podlegają selektywnemu zbieraniu w ramach frakcji bioodpadów. Regulując w regulaminie kwestie selektywnego zbierania odpadów trzeba mieć ponadto na uwadze obowiązujące przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028), które określa szczegółowy sposób selektywnego zbierania wybranych odpadów oraz kiedy wymóg selektywnego zbierania uważa się za spełniony. Zgodnie z jego § 3 selektywnie zbiera się: 1) papier, 2) szkło, 3) metale, 4) tworzywa sztuczne, 5) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. W myśl powyższego zapisy § 1 pkt 13 w § 22 ust. 1 pkt 4 mówiący, że odpady BIO należy przekazywać podmiotowi odbierającemu odpady, który zawarł z gminą umowę na odbiór odpadów lub zagospodarować w kompostowniach z uwagi na przyjętą *definicję* w tej uchwale, w której zostało zawężone i zmodyfikowane pojęcie bioodpadów należy uznać za niedopuszczalne.

Z kolei zapis § 1 pkt 13 w § 22 ust. 1 pkt 8 wskazujący, że zużyte opony stanowiące odpady komunalne z rowerów, motorowerów, wózków, motocykli oraz pojazdów mechanicznych o średnicy zewnętrznej nie większej niż 1 m należy przekazywać do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych naruszają regulacje, które winny znaleźć się w regulaminie. Zakres przedmiotowy regulaminu utrzymania czystości

i porządku na terenie gminy został określony w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g., w którym brak jest norm zezwalających na ustanawianie ograniczeń odbieranych odpadów. Ograniczenie takie organ uchwałodawczy może zawrzeć, jednakże w odrębnej uchwale podjętej na podstawie art. 6r. ust. 3, zgodnie z którym 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. Przepisem art. 6r. ust. 3a u.c.p.g. ustawodawca dopuścił bowiem możliwość ograniczenia w uchwale podjętej na podstawie art. 6r. ust. 3 ilości odpadów odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi jednakże tylko w odniesieniu do zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Wobec powyższego za nieuprawnione należy uznać zawarte w Regulaminie postanowienia zawierające ograniczenia parametrów zużytych opon przyjmowanych przez punkty selektywnej zbiórki. Rada gminy jest więc uprawniona na podstawie art. 6r ust. 3a ustawy do dokonania w uchwale podejmowanej w oparciu o ust. 3 tego artykułu tylko ograniczeń ilościowych (nie może dokonywać ograniczeń parametrów odpadów) i wyłącznie w stosunku do wskazanych w tym przepisie rodzajów odpadów komunalnych przyjmowanych przez PSZOK. W § 1 pkt 14 wprowadzono częstotliwość odbierania odpadów BIO, przywołane regulacje pozostają w sprzeczności z zapisami art. 6r ust. 3 i ust. 3b gdzie jest mowa o bioodpadach a nie o odpadach BIO według definicji przyjętej przez Radę Gminy, która w znacznym stopniu różni się o definicji ustawowej zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach. Wskazana częstotliwość może odnosić się jedynie do bioodpadów a nie do nieuprawnionego przyjęcia własnej zmodyfikowanej definicji bioodpadów skonstruowanej przez lokalnego uchwałodawcę. Akcentuje się, że przywołane regulacje u.c.p.g. w tym aspekcie mają charakter bezwzględnie obowiązujących i Rada Gminy mocą własnych postanowień nie może ich zmodyfikować w sposób odmienny od przyjętych zapisów ustawowych. W § 1 pkt 19 jako obszar podlegający obowiązkowemu przeprowadzenia deratyzacji wyznaczono obszar Gminy Kolbuszowa wskazać należy, że na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. Rada Gminy zobowiązana była do określenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy była upoważniona ustawowo do wskazania w Regulaminie konkretnych obszarów objętych obowiązkową deratyzacją, a nie ustalenia, że obszar całej gminy objęty jest obowiązkową deratyzacją. Należy uznać, że brak wskazania określonych obszarów na terenie Gminy Kolbuszowa objętych obowiązkową deratyzacją stanowi o istotnym naruszeniu u.c.p.g. Jak bowiem podkreślił WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 20 lutego 2019 r., sygn akt II SA/Gd 813/18, "Z analizy całego art. 4 u.c.p.g. wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy, gdyż sam Regulamin nie odnosi się do całej gminy, ale konkretnych jej obszarów (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10, LEX nr 607202). Gdyby celem ustawodawcy było objęcie całej gminy obowiązkową deratyzacją, to wówczas nie zobowiązywano by organu stanowiącego gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, ale wprost zawarto by przepis, zgodnie z którym cały teren gminy podlega obowiązkowej deratyzacji. A zatem, obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli wszystkich nieruchomości zabudowanych na terenie gminy jest naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w u.c.p.g. Organ stanowiący gminy nie może wprowadzić w Regulaminie obowiązku dotyczącego wszystkich nieruchomości położonych na terenie gminy, gdyż nie spełnia to warunku wyznaczenia konkretnych obszarów podlegających obowiązkowi deratyzacji". Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione. Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru

Małgorzata Wąsacz