



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 stycznia 2019 r.

Poz. 188

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.698.2018.19 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr II/12/2018 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 28 listopada 2018 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 właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałą nr II/12/2018 Rada Miejska Gminy Dobrzyca podjęła na sesji 28 listopada 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) oraz art. 6r ust. 3, ust. 3c, ust. 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.)

Uchwałą doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 6 grudnia 2018 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały – organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwałą nr II/12/2018 z dnia 28 listopada 2018 r. Rada Miejska Gminy Dobrzyca ustaliła szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (zwana dalej: „uchwałą”).

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą”, który upoważnia 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 częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Nadto w myśl art. 6r ust. 3d ustawy ww. uchwałą 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.

W myśl § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbiera się odpady selektywnie zbierane (wskazane w uchwale: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, gruz i odpady budowlane i porozbiórkowe, zużyte opony, odpady ulegające biodegradacji – odpady zielone) w punktach wyznaczonych na terenie gminy. W § 2 ust. 2 uchwały rada postanowiła, że odpady, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały oddaje się do punktu selektywnej zbiórki lub innego miejsca wyznaczonego przez gminę, przy czym punkt selektywnej zbiórki przyjmuje odpady dwa razy w tygodniu. W § 3 rada postanowiła, że w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odbiera się odpady komunalne, o których mowa w § 1 ust. 1 w każdej ilości. Nadto zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały (wskazać należy, iż bezzasadnie wprowadzono jednostkę redakcyjną niższego rzędu jaką jest ustęp ”1”) określającym sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych rada postanowiła, że zbiórka zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych opon, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, gruzu, odpadów rozbiórkowych i pobudowlanych, odpadów biodegradowalnych – odpadów zielonych, odbywać się będzie w punkcie selektywnej zbiórki zlokalizowanym na obszarze gminy. Z kolei w odniesieniu do leków, baterii i akumulatorów rada postanowiła, że zbiórka przeterminowanych leków odbywać się będzie w punkcie zbiórki odpadów w aptekach zlokalizowanych na terenie gminy (§ 4 pkt 3 uchwały), zbiórka zużytych baterii odbywać się będzie w punktach zbiórki zlokalizowanych w placówkach oświatowych (§ 4 pkt 4 uchwały), natomiast zużyte akumulatory należy oddawać do punktu sprzedaży, przy zakupie nowych (§ 4 pkt 5 uchwały). Tymczasem wskazać należy, iż zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne do ich utrzymania w szczególności poprzez utworzenie punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, który zapewnia przyjmowanie 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. Zdaniem organu nadzoru powyższe oznacza, iż gmina nie może przerzucać wyłącznej odpowiedzialności za odbieranie odpadów komunalnych na inne podmioty (np. punkty sprzedaży), gdyż winna w tym zakresie w pierwszej kolejności zorganizować punkt selektywnego zbierania ww. odpadów. W niniejszej sprawie pojawić się może dodatkowa wątpliwość dotycząca postępowania w przypadku, gdy istnieje potrzeba pozbycia się zużytego akumulatora bez konieczności nabycia nowego. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 6r ust. 3 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

W § 4 pkt 1 uchwały rada określając sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych wskazała na obowiązek samodzielnego dostarczania odpadów selektywnie zbieranych przez właścicieli nieruchomości. Tymczasem wskazać należy, iż choć katalog elementów, które może zawierać uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 3 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 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. Podobne zastrzeżenia rodzą zapisy § 1 ust. 2 – 4 uchwały, które w ocenie organu nadzoru winny znaleźć stosowne odzwierciedlenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy). Podkreślić należy, iż analiza przepisów (art. 4 ust. 2 i art. 6r ust. 3 ustawy) w sposób oczywisty wskazuje, że każdy z nich ma innego adresata. Art. 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, natomiast 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.

Nadto wątpliwości organu nadzoru budzi zapis § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały. Zgodnie z przywołanym przepisem odbiór zmieszanych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z obszarów zabudowy jednorodzinnej odbywa się dwa razy w miesiącu. Tymczasem w myśl art. 6r ust. 3b ustawy 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. Przy założeniu, iż wolą lokalnego prawodawcy było ustalenie częstotliwości (jednocześnie w skali całego roku) odbioru odpadów z obszarów zabudowy jednorodzinnej (zarówno z części wiejskiej, jak i miejskiej) na poziomie przewidzianym dla okresu od kwietnia do października (obligatoryjnie określone minimum dla części miejskiej gminy), wówczas częstotliwość ta powinna być określona poprzez wskazanie „raz na dwa tygodnie”, a nie „dwa razy w miesiącu”. Powyższe zastrzeżenie nie będzie miało znaczenia w przypadku, gdy obszar zabudowy jednorodzinnej znajduje się wyłącznie w części wiejskiej, ponieważ wówczas zastosowanie będzie miał przepis art. 6r ust. 3b zdanie drugie ustawy („w przypadku gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza”), który jest mniej restrykcyjny.

Jednym z kanonów tworzenia prawa jest reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”(Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanego dalej „ZTP”, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym. Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie. Istotne znaczenie ma również wysłowny w ZTP generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, czyli powinna je cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP; dotyczy to także przepisów prawa miejscowego.

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