



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 lipca 2020 r.

Poz. 6203

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.496.2020.22

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 lipca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

orzekam

nieważność uchwały nr 37/VIII/2020 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów SELEKT” z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT” ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 czerwca 2020 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów SELEKT” podjęło uchwałę nr 37/VIII/2020 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT”.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 40 ust. 1 i art. 69 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), oraz art. 4 ust. 1 i 2 pkt 1a, pkt 2-5, w związku z art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.) oraz § 6 i § 12 pkt 9 Statutu Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 lipca 2020 r.

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

Uchwałą nr 37/VIII/2020 z dnia 30 czerwca 2020 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT” przyjęło regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT”, którego tekst stanowi załącznik nr 1 do uchwały, zwany dalej „Regulaminem”.

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W myśl art. 3 ust. 2a ustawy w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku. Jak wprost wynika z brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym: „regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,

c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania”.

Ponadto, stosownie do zapisów art. 4 ust. 2a ustawy, rada gminy (związek międzygminny) może w regulaminie:

1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;

2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;

3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;

4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;

5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny.

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy (zgromadzenie związku międzygminnego) do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty 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 art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów (w przypadku związku międzygminnego – z uwzględnieniem zakresu zadań realizowanych przez ten związek), 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.

Uwzględniając zakres zadań przekazanych przez gminy członkowskie do realizacji Związku Międzygminnemu „Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT”, obligatoryjnymi elementami regulaminu utrzymania czystości i porządku, uchwalanego przez zgromadzenie tego Związku, są elementy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b oraz pkt 2-5 ustawy. Powyższe potwierdza zarówno analiza treści § 6 i § 12 pkt 9 statutu Związku (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2019 r. poz. 413), jak i określenie w samym Regulaminie zakresu spraw w nim unormowanych i wyłączonych spod jego regulacji (§ 1 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu).

Wbrew powyższemu oceniany Regulamin nie zawiera jednak wszystkich wymaganych zagadnień.

W § 10 i w § 11 Regulaminu zgromadzenie określiło częstotliwość odbierania, a nie pozbywania się odpadów komunalnych. Tymczasem zadaniem legislacji gminnej wymaganej przez art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy jest określenie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenów nieruchomości, a zatem m.in. wskazanie jak często właściciele nieruchomości mają się pozbywać odpadów komunalnych i w jaki sposób mają być udostępniane pojemniki służące do zbierania odpadów podmiotowi uprawnionemu do ich odbioru. Z kolei postanowienia dotyczące częstotliwości odbierania odpadów komunalnych są obligatoryjnie regulowane w uchwale w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Przepisy uchwalane na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy winny zatem być skierowane do wytwórców odpadów - właścicieli nieruchomości, na których wytwarzane są odpady komunalne, i odnosić się do częstotliwości oraz sposobu pozbywania się tych odpadów, natomiast przepisy uchwalane na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy adresowane powinny być do odbierających odpady i odnosić się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17; CBOSA).

Wskazane powyżej uchybienie stanowi o nieprawidłowym wypełnieniu przez zgromadzenie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 3 ustawy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie powołanych przepisów ustawy, przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje również na inne wady prawne, którymi obarczona została oceniana uchwała.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że regulamin podejmowany na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. 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 (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11; CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „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”. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Zastrzeżenia organu nadzoru będą zdefiniowane przez zgromadzenie w § 3 Regulaminu niektóre pojęcia. Należy podkreślić, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej (§ 149 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. z 2016 r. poz. 283; zwanych dalej: „ZTP”). Wprawdzie co do zasady nie jest wykluczone definiowanie w regulaminie używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z dozwolonych zabiegów legislacyjnych (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 916/13; CBOSA), a przesłanki jego zastosowania zostały określone w § 146 ZTP. Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń - tym samym nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę (za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy zawierającego potrzebną definicję), ani nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne uważa się również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca nie wyjaśnił wprost, ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2016 r., sygn. akt. IV SA/Po 646/14; CBOSA). Ponadto przepis § 9 w związku z § 143 ZTP nakłada na projektodawcę aktu prawa miejscowego obowiązek posługiwania się w takim akcie określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw. W przypadku aktu prawa miejscowego za ustawę podstawową należy uznać także ustawę zawierającą przepis do wydania tego aktu. Przepis aktu prawa miejscowego zredagowany z naruszeniem tej zasady może budzić istotne wątpliwości interpretacyjne, będzie niejasny, a zatem nie będzie odpowiadał konstytucyjnemu już wymogowi określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Za rażąco naruszające powyższe zasady uznać należy zdefiniowane przez zgromadzenie w § 3 Regulaminu następujące pojęcia: „niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne” (pkt 2), „właściciele nieruchomości” (pkt 9 – w zakresie zdania drugiego i trzeciego), „miejsce zamieszkania” (pkt 13), „punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych” (pkt 14), „odpady problemowe” (pkt 16), „ryczałt za domki letniskowe” (pkt 17) oraz „nieruchomość publiczna” (pkt 19 - w zakresie zwrotu: „oraz inne przeznaczone do wykonywania podobnych funkcji”).

Zgodnie z § 3 pkt 2 Regulaminu „ilekroć w Regulaminie jest mowa o: (...) 2) niesegregowanych (zmieszanych) odpadach komunalnych – rozumie się przez to odpady komunalne w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.), czyli odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszany odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości”. Zgromadzenie w kwestionowanym przepisie Regulaminu bez podstawy prawnej zdefiniowało pojęcie „niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych”. Ponadto, odwołując się do definicji legalnej „odpadów komunalnych” zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, dokonało jej modyfikacji. Zauważyć należy, że zakres przedmiotowy zdefiniowanego i używanego przez ustawodawcę pojęcia „odpadów komunalnych” obejmuje nie tylko odpady niesegregowane (zmieszane), na co wskazywałoby literalne brzmienie kwestionowanego przepisu Regulaminu, ale także odpady podlegające selektywnemu zbieraniu i odbieraniu. Ponadto zgromadzenie posłużyło się określeniem „zmieszane odpady komunalne”, zamiast „niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne”. Stwierdzone uchybienia stanowią naruszenie prawa, tj. art. 4 ustawy w związku z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach, w stopniu istotnym, powodującym nieważność obciążonego nimi przepisu § 3 pkt 2 Regulaminu.

W § 3 pkt 9 Regulaminu zgromadzenie zdefiniowało pojęcie „właścicieli nieruchomości”. Zdaniu drugiemu tego przepisu nadano brzmienie: „Wspólnota mieszkaniowa ponosi wynikające z ustawy opłaty bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu – w części odpowiadającej stosunkowi liczby osób zamieszkujących lokal do liczby osób zamieszkujących we wszystkich lokalach – w przypadku metody ustalenia opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 1 ustawy”. Uchwalając cytowaną regulację zgromadzenie, bez upoważnienia ustawowego, wkroczyło w materię uregulowaną ustawowo, dodatkowo ją modyfikując. Przypadki, w których wspólnota mieszkaniowa ponosi wynikające z ustawy opłaty bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu - w części, unormowane zostały w art. 2 ust. 3a ustawy, a katalog tych sytuacji jest szerszy niż wskazany przez zgromadzenie. Również zdanie trzecie § 3 pkt 9 Regulaminu („Jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokalu, obowiązki właściciela nieruchomości wspólnej oraz właściciela lokalu obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową”) wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ustawy i stanowi ingerencję w materię unormowaną ustawowo w art. 2 ust. 3 ustawy. Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 pkt 9 Regulaminu w zakresie zdania drugiego i trzeciego.

W § 3 pkt 13 Regulaminu zgromadzenie zdefiniowało pojęcie „miejsca zamieszkania”, odwołując się w nim do „nieruchomości, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu, niezależnie od miejsca zameldowania”. Tymczasem miejsce zamieszkania jest pojęciem, które reguluje ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.) w art. 25-28, przy czym z art. 25 tej ustawy wynika ogólna zasada, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość (a nie jak ustaliło zgromadzenie: „nieruchomość”), w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Dodatkowo podkreślenia wymaga, że pojęcie „miejsca zamieszkania” w ogóle nie zostało użyte w Regulaminie. Pojawia się zatem uzasadniona wątpliwość odnośnie przyczyny, dla której wprowadzono jego definicję i to odmienną niż wynikałoby z postanowień Kodeksu cywilnego. Fakt ten wpływa negatywnie na jasność i czytelność Regulaminu.

Zdefiniowane w § 3 pkt 14 Regulaminu określenie „punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych” budzi istotne zastrzeżenia w świetle art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Zgromadzenie wymieniając rodzaje odpadów zbieranych w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych pominęło bowiem metale oraz odpady opakowaniowe wielomateriałowe, których przyjmowanie w takim punkcie – zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, a także z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy – jest obligatoryjne.

Wątpliwości budzi także zdefiniowane w § 3 pkt 16 Regulaminu pojęcie „odpadów problemowych”: „Ilekcroć w Regulaminie jest mowa o: (...) odpadach problemowych - należy przez to rozumieć odpady, których zgodnie z istniejącymi przepisami oraz niniejszym regulaminem nie wolno gromadzić łącznie z odpadami zmieszanymi i segregowanymi. Do odpadów problemowych zaliczamy odpady niebezpieczne, odpady z remontów, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny”. Na wstępie należy zauważyć, że omawiane pojęcie, podobnie jak „miejsce zamieszkania”, również nie zostało użyte w ocenianym Regulaminie. Ponadto w definicji tej zgromadzenie posłużyło się określeniami innymi niż w dalszej treści Regulaminu (por. § 5 ust. 1 pkt 11, § 6 ust. 9, § 8 ust. 1, § 11 ust. 2 pkt 2), a także innymi niż terminy ustawowe: „odpady zmieszane” (zamiast prawidłowo: „niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne”), „odpady z remontów” (zamiast: „odpady budowlane i rozbiórkowe”), co dodatkowo wpływa na niejasność tej definicji i jej niespójność wewnętrzną oraz zewnętrzną.

W § 3 pkt 17 Regulaminu zgromadzenie zdefiniowało pojęcie „ryczałtu za domki letniskowe”, przyjmując, że jest to „roczna ryczałtowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku, na których odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny, za rok bez względu na długość okresu korzystania z nieruchomości”. W ocenie organu nadzoru zdefiniowanie przez zgromadzenie pojęcia „ryczałtu za domki letniskowe” nie tylko wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ustawy, ale także pozostaje w sprzeczności z art. 6j ust. 3b ustawy, zgodnie z którym: „W przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”. Również i w tym przypadku należy odnotować, że zdefiniowane przez zgromadzenie pojęcie „ryczałtu za domki letniskowe” w ogóle nie zostało użyte w Regulaminie.

W § 3 pkt 18 Regulaminu zdefiniowano pojęcie „budynku użyteczności publicznej”, odwołując się do definicji legalnej tego określenia zawartej w § 3 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065). W dalszej części § 3 pkt 18 Regulaminu przytoczono treść wskazanego przepisu rozporządzenia („budynek przeznaczony na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, wychowania, opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, w tym usług pocztowych lub telekomunikacyjnych, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, oraz inny budynek przeznaczony do wykonywania podobnych funkcji; za budynek użyteczności publicznej uznaje się także budynek biurowy lub socjalny”), jednak z następującym zastrzeżeniem: „z wyłączeniem nieruchomości stanowiących nieruchomości publiczną, o której mowa w pkt 18”.

Zauważyć należy, że „nieruchomość publiczna” zdefiniowana została w pkt 19 (a nie w pkt 18) Regulaminu w sposób następujący: „nieruchomości (budynki) przeznaczone na potrzeby administracji publicznej, w tym: kultury, oświaty, nauki, wychowania, opieki społecznej lub socjalnej i sportu, oraz inne przeznaczone do wykonywania podobnych funkcji, jak również strażnice, sale wiejskie”. W ocenie organu nadzoru zdefiniowana na potrzeby Regulaminu definicja „nieruchomości publicznej” nie jest jasna i z pewnością nie spełnia wymogu określoności przepisów prawa, naruszając tym samym art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Użyty w niej zwrot: „inne przeznaczone do wykonywania podobnych funkcji” powoduje, że katalog nieruchomości (budynków), które zgromadzenie postanowiło traktować jako „nieruchomość publiczną”, nie jest dookreślony, zamknięty. Tym samym nie sposób ustalić w sposób nie budzący wątpliwości interpretacyjnych jakie nieruchomości (budynki), na gruncie omawianego Regulaminu, nie są traktowane jako „budynki użyteczności publicznej”. Tymczasem prawidłowa wykładnia tych pojęć jest istotna z uwagi na ustaloną w dalszej części Regulaminu (§ 11 ust. 2 pkt 2 - 4) odmienną częstotliwość odbierania odpadów komunalnych z budynków użyteczności publicznej oraz nieruchomości publicznych.

W myśl § 4 pkt 4 Regulaminu „właściciele nieruchomości położonych na terenie Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT” zapewniają utrzymanie nieruchomości w czystości i porządku, wykonując obowiązki poprzez: (...) 4) zapewnienie przez zarządcę nieruchomości wielolokalowej pojemników lub worków do zbierania odpadów komunalnych segregowanych”. W ocenie organu nadzoru przepis ten został wydany z istotnym naruszeniem art. 2 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy. Z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy wynika, że wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, należy do obowiązków właścicieli nieruchomości, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokalu, obowiązki właściciela nieruchomości wspólnej oraz właściciela lokalu obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową. Zgromadzenie, ustalając w kwestionowanym zapisie Regulaminu, że omawiany obowiązek w zakresie zapewnienia pojemników lub worków do zbierania odpadów komunalnych należy do zarządcy nieruchomości wielolokalowej, dokonało nieuprawnionej modyfikacji wskazanych przepisów ustawy, co narusza prawo w stopniu istotnym, uzasadniającym stwierdzenie nieważności omawianego przepisu § 4 pkt 4 Regulaminu.

W § 6 Regulaminu zgromadzenie unormowało zasady przekazywania odpadów przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. W myśl ust. 9 zdanie pierwsze i drugie tego przepisu: „Odpady budowlane i rozbiórkowe powstałe w gospodarstwach domowych z prac prowadzonych we własnym zakresie mogą być przekazywane do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Ponadto odpady te zbiera się na terenie nieruchomości w pojemnikach udostępnionych przez przedsiębiorcę uprawnionego do odbioru odpadów komunalnych”. W ocenie organu nadzoru cytowana regulacja w zakresie zwrotu: „z prac prowadzonych we własnym zakresie” w sposób istotny narusza prawo.

Z treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy wynika konieczność określenia w przedmiotowym regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania

odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej wymienionych w tych przepisach rodzajów odpadów komunalnych, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Określając te zasady, prawodawca miejscowy winien uwzględnić także inne przepisy ustawy odnoszące się do tej materii, w tym art. 6r ust. 3a, w którym ustawodawca dopuścił „ograniczenie ilości (...) 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”. Tymczasem w kwestionowanym przepisie Regulaminu ustanowiono ograniczenie przedmiotowe, a nie - jak dopuszcza ustawodawca - ilościowe, wskazując, że wśród odpadów komunalnych odbieranych w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych przyjmowane będą odpady budowlane i rozbiórkowe jedynie „z prac prowadzonych we własnym zakresie”. Podkreślić też należy, że w § 5 Regulaminu zgromadzenie zobowiązało właścicieli nieruchomości do prowadzenia selektywnego zbierania określonych rodzajów odpadów komunalnych, w tym „odpadów budowlanych i rozbiórkowych” (pkt 11). Zapewnienie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest obowiązkiem gminy (związku międzygminnego). Zgodnie z art. 6r ust. 2d ustawy „w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnienie przyjmowania tych odpadów przez gminę winny sposób”. Prawodawca miejscowy nie może w sposób nieuprawniony ograniczać prawa właścicieli do pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, tym bardziej jeśli ustanawia obowiązek ich selektywnego zbierania.

Tym samym uznać należy, że zgromadzenie wykroczyło poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 w związku z art. 6r ust. 2d i ust. 3a ustawy, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności przepisu § 6 ust. 9 Regulaminu w zakresie zwrotu: „z prac prowadzonych we własnym zakresie”.

Organ nadzoru zwraca także uwagę na błędnie podane adresy publikacyjne ustaw i rozporządzenia wymienionych w Regulaminie. Uwzględniając stan prawny na dzień podejmowania badanej uchwały (tj. 30 czerwca 2020 r.), prawidłowe oznaczenie dziennika urzędowego (Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej), w którym ustawy te i rozporządzenie (lub ich teksty jednolite i nowelizacje) zostały ogłoszone, winno być dokonane w następujący sposób:

1) dla ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.) - tymczasem w § 2 pkt 1 oraz w § 3 pkt 8 i pkt 9 Regulaminu wskazano: „(t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010)”;

2) dla ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach: (Dz. U. z 2020 r. poz. 797 ze zm.), tymczasem w § 2 pkt 2 oraz w § 3 pkt 2 - 5 Regulaminu wskazano: „(t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.)”;

3) dla ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym: (Dz. U. z 2019 r. poz. 1895 ze zm.) – tymczasem w § 2 pkt 3, § 6 ust. 7 Regulaminu wskazano: „(t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1466 ze zm.)”;

4) dla ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi: (Dz. U. z 2020 r. poz. 1114) – tymczasem w § 3 pkt 6 Regulaminu wskazano: „(t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 542 ze zm.)”;

5) dla rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie: (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065) – tymczasem w § 3 pkt 10 i pkt 18 Regulaminu wskazano: „(t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.)”.

Powyższe uchybienia nie stanowią jednak istotnego naruszenia prawa, które skutkowałoby nieważnością powołanych oznaczeń.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. 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
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów SELEKT”

Zarząd Związku Międzygminnego „Centrum Zagospodarowania Odpadów SELEKT”