

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.63.2013.ACze

z dnia 15 marca 2013 r.

Rada Gminy Kolsko

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXIV.161.2013 Rady Gminy Kolsko z dnia 8 lutego 2013 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kolsko, w części:

- § 2, pkt 14-16,
- § 5 pkt 3 i 4,
- § 6 pkt 4 co do słów: "jednorazowo odbieranych w ilości do 6 sztuk od jednego gospodarstwa domowego, pozostałą ilość odpadów właściciel nieruchomości ma obowiązek dostarczyć do najbliższego punktu selektywnej zbiórki",
- § 6 pkt 7 co do słów: "zarejestrować go w Związku i",
- § 6 pkt 8,
- § 6 pkt 9 co do słów: "jednorazowo odbieranych w ilości do 150 kg od jednego gospodarstwa domowego",
- § 6 pkt 15 co do słów: "tekstyliów, w tym ubrań",
- § 6 pkt 20 co do słów "który ma obowiązek podstawić go w terminie 2 dni roboczych",
- § 6 pkt 21,
- § 6 pkt 23-25,
- § 8 ust. 2,
- § 19 co do słów: "udostępnione przez operatora/przedsiębiorcę, który odbiera odpady na mocy umowy podpisanej ze Związkiem",
- § 23,
- § 24 pkt 1 w zakresie: "usługi w zakresie czyszczenia i odkażania pojemników, zgodnie z wymogami zawartymi w warunkach przetargu, ma obowiązek wykonywać w cyklu półrocznym operator/przedsiębiorca jako usługi dodatkowe",
- § 26 pkt 2,
- § 26 pkt 5 lit. b co do słów: "nie umyte",
- § 29.

Uzasadnienie

W dniu 8 lutego 2013r. Rada Gminy Kolsko podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kolsko. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 15 lutego 2013 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i 2, art. 5 ust.1 - 4 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012, Nr 391) - zwanej dalej "ustawą"; § 115 w zw. z § 143, § 137, § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 908).

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Przepis ust. 2 tego artykułu w pkt 1-8 zawiera wyczerpujące wyliczenie zagadnień, które regulamin utrzymania czystości i porządku musi regulować. Oznacza to, że w uchwale nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 4 ust. 2, a jednocześnie muszą znaleźć się w regulaminie postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów.

Rada Gminy Kolsko § 2 regulaminu wprowadziła słowniczek pojęć. Zdaniem organu nadzoru Rada w punktach 14-16 istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisy § 115 w zw. z § 143 oraz § 149 załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Wynikający z art. 4 ust. 2 ustawy zakres upoważnienia do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie obejmuje bowiem, w żadnej ze spraw wymienionych w pkt 1 – 8, uprawnienia rady gminy do formułowania w regulaminie pojęć zwrotów zdefiniowanych bądź używanych przez prawodawcę.

Brak upoważnienia rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w regulaminie znaczenia określeń ustawowych, jak i powtarzania w nim definicji ustawowych. Zakaz ten wynika także ze wskazanych przepisów załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z ich treścią, w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§115), ponadto 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). Niezgodność z prawem dokonywania powtórzeń w regulaminie definicji ustawowych, jest ponadto uzasadniona okolicznością, że interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, w której go powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt. II OSK 170/10 ; dostępne na stronach nsa.gov.pl). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać zdefiniowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej.

W świetle poczynionych uwag, należy uznać nieważność § 2 pkt 14 i 15, w których Rada nie będąc do tego uprawniona wprowadziła własne definicje pojęć "odpady wielkogabarytowe" oraz "odpady budowlano-remontowe i rozbiórkowe" oraz przepisu § 2 pkt 16 regulaminu, który definiuje i modyfikuje pojęcie "odpadów zielonych" wcześniej już zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (Dz. U. z 2013r., poz. 21).

Organ nadzoru pozostawia w mocy pozostałe definicje, które stworzone zostały tylko na potrzeby badanego aktu i które z jednej strony nie stanowią próby modyfikacji pojęć ustawowych (odnoszą się bowiem do jednostek redakcyjnych poszczególnych aktów prawnych), z drugiej zaś strony pozwalają uniknąć wątpliwości interpretacyjnych w stosunku do postanowień badanej uchwały.

W tym miejscu wskazać należy na nieistotne naruszenie prawa polegające na błędnym przytoczeniu jednostek redakcyjnych przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach w § 2 w punktach 6 (jest art. 3 ust. 3 pkt 4, powinno być art. 3 ust. 1 pkt 7), 11 (jest art. 3 ust. 2, powinno być art. 3 ust. 4), 13 (jest art. 3 ust. 3 pkt 7, powinno być art. 3 ust. 1 pkt 10).

Ponadto w uchwale organ dopuścił się również powtórzeń i modyfikacji przepisów obowiązujących ustaw, co stanowi istotne naruszenie § 137 Załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zgodnie z którym, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Rada Gminy uregulowała również kwestie będące już przedmiotem regulacji aktów obowiązujących oraz nałożyła na właścicieli obowiązki do których nie była upoważniona bądź

które zostały już nałożone ustawami. Ten ostatni rodzaj naruszenia prawa kwalifikuje się jako przekroczenie delegacji ustawowej opartej na art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

I tak, w § 5 pkt 3 regulaminu Rada Gminy nałożyła na właścicieli nieruchomości zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę obowiązek systematycznego zbierania i uprzątnięcia odpadów z powierzchni nieruchomości, podczas gdy obowiązek taki wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy, gdzie ustawodawca nałożył na wszystkich właścicieli nieruchomości obowiązek zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie.

Z kolei w § 5 pkt 4 uchwały Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości wymóg niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości odpadów budowlano-remontowych i rozbiórkowych, powstałych w wyniku remontu i modernizacji lokali, budynków. Tymczasem zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy wykonywanie tych obowiązków spoczywa na wykonawcy robót budowlanych.

Następnie w § 6 pkt 4 Rada wprowadziła zasadę prowadzenia selektywnego zbierania odpadów zielonych w workach o pojemności 120 l, jednorazowo odbieranych w ilości do 6 sztuk od jednego gospodarstwa domowego, pozostałą ilość odpadów właściciel nieruchomości ma obowiązek dostarczyć do najbliższego punktu selektywnej zbiórki. Taka regulacja wykracza poza delegację ustawową. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy Rada określić miała częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tymczasem Rada tym zapisem określiła ilość odpadów odbieranych jednorazowo od gospodarstwa domowego. Zauważyć należy, że na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy rada gminy winna określić 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 ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Biorąc pod uwagę brzmienie tego przepisu regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie § 6 pkt 4 uchwały winna znaleźć się w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Jednocześnie zaznaczenia wymaga błędne odniesienie ilości odbieranych odpadów do „gospodarstwa domowego”. Rada określić ma ilość odpadów odbieranych od właścicieli w ramach opłaty wnoszonej przez właścicieli. Brak jest więc podstaw do odnoszenia się do gospodarstwa domowego, podczas gdy uchwałą Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Eko Przyszłość” Nr V/19/2012 z dnia 1 października 2012r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2012r., poz. 2076 ze zm.) w przypadku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy dokonano wyboru ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiącej *iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość* oraz ustalonej stawki opłaty. Taka sama nieścisłość polegająca na odniesieniu do gospodarstwa domowego została uchwalona przez Radę Gminy w § 6 pkt 9 uchwały w zdaniu „jednorazowo odbieranych w ilości do 150 kg od jednego gospodarstwa domowego”.

Także zapisy § 6 w punktach 21 i od 23 do 25 oraz § 8 ust. 2 uchwały należą do materii, która winna zostać uregulowana w odrębnej uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, gdyż określają one sposób świadczenia usług przez punkty selektywnej zbiórki odpadów.

Następnie w § 6 pkt 7 uchwały określono, że właściciel nieruchomości, aby móc prowadzić selektywną zbiórkę bioodpadów do własnego kompostownika, ma obowiązek zarejestrować go w Związku i podpisać zobowiązanie, że będzie realizował obowiązek w sposób zgodny z zasadami oraz wykorzystywał uzyskany materiał dla własnych potrzeb lub przekazywał do wykorzystania operatorowi/ przedsiębiorcy. W ten sposób rada nałożyła na właścicieli obowiązek rejestracji kompostownika, nie znajdujący podstawy w ustawie. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy gminy prowadzą ewidencję: 1) zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej; 2) przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej; 3) umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy;

Ustawodawca nie przewidział więc prowadzenia przez gminę (w tym przypadku wykonującego w imieniu gminy zadania - Związku) ewidencji osób zbierających odpady w kompostowniku.

W ocenie organu nadzoru poza delegację ustawową wykraczają również zapisy § 6 pkt 8 regulaminu, dotyczące przekazania przez związek właścicielowi podpisującemu zobowiązanie materiałów informacyjnych dotyczących technologii kompostowania.

Natomiast w § 6 pkt 15 uchwały Rada Gminy określiła obowiązek selektywnego zbierania następujących frakcji odpadów powstających w gospodarstwach domowych i nieruchomościach niezamieszkałych: przeterminowanych leków i chemikaliów w tym farb, rozpuszczalników, olejów odpadowych, itd., zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w tym wszelkiego rodzaju lamp żarowych, halogenowych, świetlówek, innego sprzętu będącego na wyposażeniu gospodarstw domowych, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlano – remontowych i rozbiórkowych, zużytych opon, tekstyliów w tym ubrań, opakowań po środkach ochrony roślin i nawozach, jako obowiązkowych we wszystkich rodzajach zabudowy. Katalog ten nie jest spójny z katalogiem frakcji odpadów zbieranych na terenie Gminy selektywnie, określonym w § 3 przedmiotowej uchwały, gdyż nie przewidziano w nim frakcji takiej jak tekstylia, w tym ubrania. Frakcji takiej nie przewiduje także ustawa o czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji, nadto zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 a) regulamin utrzymania porządku i czystości na terenie gminy winien określać wymagania dotyczące prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon oraz odpadów zielonych. Wszystkie te frakcje na mocy § 3 uchwały zostały objęte selektywną zbiórką na terenie gminy Kolsko.

Wykroczeniem poza delegację ustawową są również zapisy § 6 pkt 20 w zakresie słów: "który ma obowiązek podstawić go w terminie 2 dni roboczych". Nakładają one bowiem obowiązki na podmiot uprawniony do odbierania odpadów/nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości i w związku z tym nie dotyczą bezpośrednio samych właścicieli.

W § 19 Rada przyjęła, że do zbierania większych, aniżeli przewiduje Regulamin ilości odpadów komunalnych, oprócz pojemników, mogą być używane odpowiednio oznaczone worki, udostępnione przez operator/przedsiębiorcę, który odbiera odpady na mocy umowy podpisanej ze Związkiem. Zapis taki istotnie narusza art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 5 marca 2013r. W stanie prawnym obowiązującym w dniu podejmowania przedmiotowej uchwały do obowiązków właściciela należało wyposażanie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Przepis art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy istotnie narusza także § 24 pkt 1 uchwały w zakresie zwrotu „usługi w zakresie czyszczenia i odkażania pojemników, zgodnie z wymogami zawartymi w warunkach przetargu ma obowiązek wykonywać w cyklu półrocznym operator/przedsiębiorca jako usługi dodatkowe.” Dopiero obowiązująca od dnia 6 marca 2013r. nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadziła możliwość przejścia przez gminę (w tym przypadku przez Związek) obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy na mocy uchwały rady, o której mowa w art. 6r ust. 3 ustawy, jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W § 23 uchwały Rada nałożyła na organizatora imprezy masowej obowiązek wyposażenia miejsca, na którym odbywa się impreza w jeden pojemnik o pojemności 120 l na 20 osób uczestniczących w imprezie. Obowiązki na organizatora imprezy masowej nałożono również w § 32 uchwały. Tymczasem organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy, a tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art.5 ust. 2-4, na których ustawa wprost nakłada określone obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku. W rezultacie, przepisy regulaminu w takim brzmieniu powodują ingerencje w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Ponadto obowiązki organizatora imprezy masowej określa art. 5 i 6 ustawy z dnia 20

marca 2009r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504 ze zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i brak ku temu podstaw prawnych w postaci odpowiedniego upoważnienia. Stanowisko takie potwierdzają wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012r., sygn. Akt II OSK 2012/12 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 maja 2011r., sygn. Akt II SA/OI 156/11.

W § 26 pkt 2 Rada wprowadziła zakaz spalania odpadów, który reguluje ustawa o odpadach. O tym, że powyższe regulacje nie powinny być zamieszczone w regulaminie wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sad Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 6 lutego 2013r. sygn.akt II SA/Go 1076/12.

Organ nadzoru nie znajduje również uzasadnienia do zobowiązania właścicieli do mycia opakowań objętych segregacją przed ich wyrzuceniem. Tymczasem taki obowiązek można wyinterpretować z zapisów § 26 pkt 5 lit. b. uchwały.

W § 29 Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Taka regulacja również stanowi przekroczenie kompetencji przyznanej radzie przez ustawodawcę. Należy tu zwrócić uwagę na brzmienie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Zgodnie z tym przepisem regulamin określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Z kolei art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek: "uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych".Rada nie ma prawnego umocowania do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków dotyczących utrzymywania w czystości innych miejsc niż chodnik i to tylko bezpośrednio przylegający do danej nieruchomości.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje iż w § 31. wpisano "Nieruchomości ciekłe (..)", a prawidłowy zapis powinien brzmieć: "Nieczystości ciekłe (..)".

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek