



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.213.2015.MS

Warszawa, 22 października 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/64/15 Rady Gminy Izabelin z dnia 16 września 2015 r. w sprawie *przyjęcia Zasad odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości gminy Izabelin*, w zakresie § 2, § 3, § 4 ust. 4 i 5, § 5 oraz § 8 ust. 1 i 3 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 września 2015 r. Rada Gminy Izabelin podjęła uchwałę Nr IX/64/15 w sprawie *przyjęcia Zasad odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości gminy Izabelin.* Uchwałę podjęto m.in. na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.), zwanej dalej u.c.p.g. Powyższy przepis stanowi dla rady delegację do podjęcia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego w przedmiocie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług dotyczących 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 sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Na podstawie art. 6r ust. 3a, 3b u.c.p.g. w uchwale uwzględnia się także możliwość:

- ograniczenia 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 opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- zróżnicowania 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.

Ponadto obligatoryjnie w uchwale uwzględnia się 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 (art. 6r ust. 3d u.c.p.g.).

Zakres przedmiotowy uchwały wskazanej w ww. przepisie ma charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12).

W świetle poczynionych uwag za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami (w szczególności z normą upoważniającą, z konstytucyjną zasadą praworządności – art. 7 Konstytucji RP, z wynikającymi z przepisów konstytucyjnych warunkami legalności aktu wykonawczego) należy uznać, wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw objętych zakresem art. 6r ust. 3, 3a, 3b i 3d ustawy.

Reasumując powyższy wywód należy wskazać, iż Rada Gminy Izabelin w § 2 załącznika do uchwały przekroczyła delegację wynikającą z art. 6r ust. 3, 3a, 3b i 3d u.c.p.g. tworząc, na potrzeby niniejszej uchwały, słowniczek pojęć. Wynikający z tegoż art. zakres upoważnienia do określenia

szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów nie obejmuje uprawnienia rady gminy do formułowania jakichkolwiek pojęć. Brak upoważnienia rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia własnych definicji pojęć (przez co należy rozumieć przepisy ustawowe zmodyfikowane lub utworzone na użytek zaskarżonej uchwały), w tym ustalania znaczenia określeń ustawowych, jak i do powtarzania w uchwale definicji ustawowych. Niezgodność z prawem dokonywania powtórzeń w uchwale 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 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym 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 akcie prawnym niższego rzędu jakim jest uchwała, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie.

Za zasadne należy uznać także stwierdzenie nieważności pojęć § 2 załącznika do uchwały, stanowiących definicje własne, które Rada Gminy utworzyła na użytek zaskarżonej uchwały. Dotyczy to takich określeń jak: odpady wielkogabarytowe, odpady surowcowe, odpady budowlane i rozbiórkowe, opony, Zorganizowany System Odbioru Odpadów, działka letniskowa czy też operator. Istotne naruszenie prawa przez organ stanowiący we wszystkich wskazanych powyżej przypadkach wynika z faktu braku delegacji ustawowej w oparciu o art. 6r ust. 3, 3a, 3b i 3d ustawy do formułowania definicji własnych w/w pojęć oraz do dokonywania powtórzeń i modyfikacji definicji ustawowych, a także z okoliczności naruszenia wskazanym słowniczkiem pojęć wymogów poprawnej legislacji, mających swoje umocowanie, chociażby w dyrektywach rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

Rada Gminy Izabelin przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 6r ust. 3, 3a, 3b, 3d u.c.p.g., określając w § 3 załącznika do uchwały obowiązki osób pozbywających się odpadów komunalnych, a w tym:

- obowiązek właściciela nieruchomości do gromadzenia odpadów w sposób selektywny (§ 3 pkt 2 załącznika do uchwały) powinien wynikać z regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy,
- obowiązek właściciela nieruchomości w zakresie złożenia deklaracji o liczbie osób zamieszkujących daną nieruchomość (§ 3 pkt 3 załącznika do uchwały), który wynika z art. 6m u.c.p.g. i winien być uregulowany odrębną uchwałą,
- obowiązek właściciela nieruchomości do umożliwienia wyposażenia nieruchomości w pojemnik do gromadzenia odpadów komunalnych (§ 3 pkt 4 załącznika do uchwały), który powinien wynikać z regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy,
- obowiązek właściciela nieruchomości pokwitowania odbioru pojemnika do gromadzenia odpadów (§ 3 pkt 5 załącznika do uchwały), który powinien wynikać z regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy,
- obowiązek właściciela nieruchomości do umożliwienia odbioru zgromadzonych odpadów (§ 3 pkt 6 załącznika do uchwały), który powinien być objęty zakresem przedmiotowym regulaminu utrzymania czystości i porządku,
- obowiązek właściciela nieruchomości w zakresie sposobu usytuowania pojemników i worków na odpady komunalne (§ 3 pkt 7 załącznika do uchwały), który także powinien wynikać z zasad unormowanych w regulaminie czystościowym,
- obowiązek właściciela nieruchomości w zakresie miejsca złożenia deklaracji, który wynikać powinien z odrębnej uchwały podjętej na podstawie art. 6n u.c.p.g.

Ponadto zapis § 3 załącznika do uchwały stanowi przekroczenie delegacji także w zakresie:

- wprowadzenia sankcji za niezłożenie przez właściciela nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (§ 3 pkt 8 załącznika do uchwały), która wynika z art. 60 u.c.p.g., nie zaś z aktu niższego rzędu,

- ustalenia stawki opłaty zryczałtowanej za wytwarzanie odpadów komunalnych na nieruchomości niezamieszkałej (§ 3 pkt 9), która wynika zarówno z art. 6a u.c.p.g – w zakresie zryczałtowanego sposobu ustalenia opłaty oraz art. 6c ust. 2 u.c.p.g. – w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Nadto przekroczona została delegacja w zakresie § 4 ust. 4 załącznika do uchwały dotycząca naliczania dodatkowych opłat za odpady, które nie są zbierane w sposób selektywny. Należy podkreślić, iż taka regulacja nie odpowiada zakresowi przedmiotowemu uchwały podjętej na podstawie art. 6r ust. 3, 3a, 3b i 3d u.c.p.g, a wynika wprost z art. 60 u.c.p.g.

W § 4 ust. 5 załącznika do uchwały Rada Gminy Izabelin nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek pokrycia kosztów w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia pojemników z winy właścicieli. Powyższy zapis nie znajduje oparcia w u.c.p.g., a tym samym stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

§ 5 załącznika do uchwały określa termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 6l u.c.p.g. przedmiotowe zagadnienie winno być uregulowane odrębną uchwałą, ze wskazaniem czy opłatę uiszcza się z dołu czy z góry.

Wykracza również poza delegację ustawową z art. 6r ust. 3, 3a, 3b i 3d u.c.p.g. obowiązek nałożony w § 8 ust. 1 załącznika do uchwały poprzez odwołanie do ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy w zakresie kar przewidzianych za uchylanie się od opodatkowania poprzez niezłożenie deklaracji lub podanie w niej nieprawidłowych danych. Ponadto zapis § 8 ust. 3 załącznika do uchwały stanowi także przekroczenie delegacji ustawowej i tym samym nie może być częścią przepisów stanowiących akt prawa miejscowego w przedmiotowym zakresie.

Organ nadzoru pragnie zaznaczyć, iż zapis przedmiotowej uchwały dotyczący nałożenia na operatora usług obowiązku dostarczenia pojemników (kontenerów, worków) na odpady komunalne (§ 7 ust. 1 załącznika do uchwały) jest niespójny z treścią regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Izabelin (§ 4 pkt 6 załącznika do uchwały), uchylonego przez Wojewodę Mazowieckiego rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 20 października 2015 r. znak LEX-I.4131.212.2015.MS, w którym obowiązek ten scedowany jest na właściciela nieruchomości. Ponadto regulacja dotycząca wielkości pojemnika dla wszystkich nieruchomości zamieszkałych do 6 osób oraz działek letniskowych (§ 4 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały) jest nietożsamy z regulacją, jakiej dokonała Rada w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Izabelin (§ 5 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały).

W świetle powyższych wyjaśnień, w ocenie organu nadzoru, podjęta przez Radę Gminy Izabelin niniejsza uchwała narusza prawo w zakresie § 2, § 3, § 4 ust. 4 i 5, § 5 oraz § 8 ust. 1 i 3 załącznika do uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski