



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 17 czerwca 2019 r.

Poz. 3263

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.200.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 13 czerwca 2019 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018r. poz. 1454 ze zm.)

#### **STWIERDZAMNIEWAŻNOŚĆ**

§ 2. ust. 3 pkt 5 i pkt 7 w zakresie słów: „zgodnie z regulaminem PSZOK” i § 3 uchwały Nr VIII/48/2019 z dnia 10 maja 2019r. Rady Miejskiej w Zaklikowie w sprawie 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 właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz Regulaminu prowadzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych zlokalizowanego w miejscowości Zaklików stanowiącego załącznik Nr 1 do ww. uchwały

#### **Uzasadnienie**

W dniu 15 maja 2019r. Wojewoda Podkarpacki otrzymał uchwałę Nr VIII/48/2019 Rady Miejskiej w Zaklikowie 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 właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska ustaliła szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, zaś w załączniku Nr 1 - Regulamin prowadzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych zlokalizowanego w miejscowości Zaklików. W podstawie prawnej uchwały Nr VIII/48/2019 powołano m.in. art. 6r. ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Badając ww. uchwałę organ nadzoru stwierdził, że uchwała w części dotyczącej uchwalenia Regulaminu PSZOK oraz w części § 2 ust. 3 pkt 5 i pkt 7 w zakresie słów: „zgodnie z regulaminem PSZOK” i § 3 narusza obowiązujące przepisy prawa.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż przytoczony w podstawie prawnej uchwały przepis art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018r. poz. 1454 ze zm.) zwanej dalej „ustawą” stanowi delegację do określenia przez radę gminy 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.

Zdaniem organu nadzoru powołane wyżej regulacje ustawy nie przyznają Radzie Miejskiej w Zaklikowie kompetencji do uchwalenia Regulamin prowadzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Przepis ten upoważnia radę gminy jedynie do uchwalenia sposobu świadczenia usług przez punkt selektywnej zbiórki odpadów. Ponadto w takiej uchwale na podstawie art. 6r ust. 3d ustawy rada

gminy może określić także tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji stanowiącego, że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podstawą aktu normatywnego musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej, a realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji.

Należy również podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000r. sygn. akt K 25/99 (OTK 2000/5/141) cyt.: „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Analiza uchwalonego przez Radę Miejską w Zaklikowie regulaminu PSZOK wskazuje, iż znalazły się w nim regulacje nieobjęte upoważnieniem ustawowym, które nie dotyczą sposobu świadczenia usług, w tym, wskazanie: lokalizacji PSZOK (§ 1 ust. 2 regulaminu), czasu świadczenia usług (§ 1 ust. 3 regulaminu), podmiotu sprawującego nadzór nad PSZOK (§ 1 ust. 4 regulaminu) oraz określenia przypadków, kiedy zarządzający PSZOK nie ponosi odpowiedzialności za szkody spowodowane niewłaściwym rozładunkiem odpadów i niewłaściwym postępowaniem innych dostawców odpadów (§ 8 ust. 3 regulaminu). Podobnie w treści § 3 ust. 1 uchwały znalazł się zapis dotyczący lokalizacji PSZOK, zaś w ust. 2 – odnoszący się do zasad przyjmowania poszczególnych frakcji odpadów komunalnych.

Podkreślenia wymaga również, że w zakresie upoważnienia wynikającego z dyspozycji art. 6r ust. 3 ustawy nie mieści się nakładanie obowiązków na właścicieli nieruchomości dostarczających odpady komunalne. Albowiem obowiązki te wynikają bezpośrednio z przepisów ustawy, jak również regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, podejmowanego na podstawie art. 4 tej ustawy. Natomiast art. 6r ust. 3 ustawy adresowany jest do podmiotów odbierających odpady, w tym do punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych i jedynie wobec nich daje możliwość stanowienia określonych obowiązków. Tymczasem niektóre postanowienia regulaminu i uchwały normują obowiązki przedsiębiorców oraz właścicieli nieruchomości. Dotyczy to m.in.: zagospodarowania przez przedsiębiorców wykonujących roboty remontowo-budowlane u właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych wytworzonych odpadów zgodnie z przepisami odrębnymi (§ 3 ust. 7 regulaminu), bezwzględnego podporządkowania się poleceniom pracowników obsługi PSZOK w zakresie miejsca i sposobu złożenia odpadów (§ 8 ust. 1 regulaminu), przestrzegania zakazów w zakresie przebywania osób postronnych i pozostawiania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym (§ 8 ust. 2 lit. a i c regulaminu). Podobnie zapis § 3 ust. 3 w treści uchwały w zakresie obowiązku zapewnienia przez właściciela nieruchomości we własnym zakresie transportu odpadów komunalnych do PSZOK.

W ocenie organu nadzoru, w myśl ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach każdy mieszkaniec gminy posiada prawo dostarczania do PSZOK-u wszystkich rodzajów odpadów i w każdej ilości, za wyjątkiem ograniczeń określonych w ustawie. Tymczasem Rada Miejska postanowiła, iż odpady dostarczone do PSZOK muszą być posegregowane rodzajowo i nie mogą być zanieczyszczone innymi odpadami (§ 2 ust. 3 i 4 regulaminu), odpady płynne powinny znajdować się w szczelnych i nieuszkodzonych opakowaniach, posiadających oryginalną etykietę umożliwiającą identyfikację odpadu (§ 2 ust. 5 regulaminu). Natomiast w § 2 ust. 1 pkt 2 regulaminu Rada określiła w tabeli rodzaje odpadów przyjmowanych do PSZOK, zaś w § 3 - rodzaje odpadów, które nie będą przyjmowane przez PSZOK. Ponadto w § 5 ust. 2 ust. 4 regulaminu Rada wprowadziła zapis, zgodnie z którym przyjęte odpady są ważone i sprawdzane m.in. „pod względem zgodności z obowiązującym wykazem przyjmowanych do

PSZOK odpadów”. Z kolei w § 5 ust. 4 regulaminu Rada postanowiła, że w sytuacji braku możliwości sklasyfikowania dostarczonego odpadu, stwierdzenia jego zanieczyszczenia lub w sytuacji kiedy ich przyjęcie byłoby sprzeczne z przepisami prawa lub mogłoby zagrażać życiu ewentualnie zdrowiu ludzi, pracownik obsługujący PSZOK ma prawo odmówić przyjęcia takich odpadów. W ust. 5 ww. regulacji Rada przewidziała, iż w przypadku odmowy przyjęcia odpadów, osoba dostarczająca odpady jest zobowiązana do natychmiastowego ich zabrania oraz zagospodarowania w sposób zgodny z przepisami prawa. Stosownie zaś do przepisu art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy gmina ma obowiązek utworzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych zapewniającego przyjmowanie przez te punkty od właścicieli nieruchomości 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 ustawy. Ustawodawca nakazuje zatem gminom stworzenie warunków do zapewnienia możliwości pozbywania się przez właścicieli nieruchomości wszystkich rodzajów odpadów komunalnych spełniających warunki z art. 3 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 6r ust. 3a ustawy bez konieczności spełniania przez te odpady dodatkowych wymogów, które Rada Miejska wprowadziła w ww. zapisach regulaminu.

Przepis art. 6r ust. 2d. ustawy wprost określa, iż 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 zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Z wyżej wymienionych przepisów ustawy wynika więc, że ustawodawca wprowadził minimalny katalog odpadów, który musi być przyjmowany przez PSZOK. Jednocześnie odpady, które nie są przyjmowane przez ten punkt muszą być odbierane z terenu nieruchomości lub w inny sposób. Gminy są bowiem zobligowane do zapewnienia właścicielom nieruchomości pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych. Zakwestionowane przepisy uchwały w istocie ograniczają określone w ustawie prawo do pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych. W praktyce pozostawienie w obrocie prawnym tych przepisów może spowodować, że mieszkańcy gminy nie mogą oddawać do PSZOK, będą się ich pozbywać, wrzucając je do opadów zmieszanych lub w inne miejsca nie przeznaczone do składowania odpadów.

W § 6 regulaminu Rada ustaliła, iż podmiot przekazujący odpady na PSZOK ma obowiązek okazania dokumentu w tym m.in. dowodu osobistego, prawa jazdy i potwierdzenia dokonania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w celu potwierdzenia, że przekazywane odpady komunalne pochodzą z nieruchomości z terenu Gminy Zaklików, objętej gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi.

Odnosząc się do powyższych zapisów Regulaminu należy zwrócić uwagę, iż z przepisu art. 6r ust. 2d i ust. 3 ustawy wynika, że gmina jest obowiązana zapewnić właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Sformułowanie ustawodawcy „uiszczona” w stosunku do tej opłaty nie oznacza, że przedmiotowa usługa winna być świadczona dopiero po uregulowaniu przez właściciela nieruchomości stosownej opłaty, co wynika z pozostałych uregulowań ustawy. Tym samym niedopuszczalne jest uzależnienie świadczenia przedmiotowej usługi przez gminę od uiszczenia tej opłaty przez właściciela nieruchomości. W sytuacji nieterminowej zapłaty ww. opłaty podlega ona przymusowemu ściągnięciu w drodze egzekucji administracyjnej. Brak jest również podstaw prawnych do uregulowania w uchwale kwestii legitymowania osób przekazujących odpady komunalne przez pracowników PSZOK. Wprowadzenie obowiązku okazywania dowodu osobistego czy dokumentu prawa jazdy nie mieści się w kompetencji organu stanowiącego do określenia sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych wynikającej z art. 6r ust. 3 ustawy. Należy dodać, że prawo do legitymowania osób mają w ramach wykonywanych zadań przedstawiciele organów państwa, które są do tego upoważnione przez odpowiednie przepisy ustaw. Stąd w ocenie organu nadzoru nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku okazania dokumentów, o których wyżej mowa, bez wyraźnego umocowania do takiego działania przepisami ustawy, jest całkowicie nieuprawnione.

Z kolei wprowadzony przez Radę Miejską w § 8 ust. 2 lit. b regulaminu zakaz używania otwartego ognia oraz palenia tytoniu na terenie PSZOK znalazł już unormowanie w przepisach innych ustaw, a w szczególności w art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń. Materia objęta działaniem powyższego zakazu

stanowi także przedmiot regulacji art. 83 § 1 ww. Kodeksu. Zgodnie z powołanym przepisem, kto nieostrożnie obchodzi się z materiałami wybuchowymi, łatwo zapalnymi lub substancjami promieniotwórczymi albo wykracza przeciwko przepisom o wyrobie, sprzedaży, przechowywaniu, używaniu lub przewożeniu takich materiałów podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany. Natomiast zakaz palenia wyrobów tytoniowych w miejscach dostępnych do użytku publicznego określa art. 5 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 9 listopada 1995r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.

Brak jest również podstaw prawnym do określenia przez organ stanowiący w oparciu o art. 6r. ust. 3 ustawy karty przekazania odpadów, która zawiera w swej treści m.in. oświadczenie dotyczące udzielenia zgody na przetwarzanie danych osobowych przez Urząd Miejski w Zaklikowie w celu weryfikacji ilości odpadów i osób dostarczających odpady do PSZOK na potrzeby wykonywania zadań.

Wskazane regulacje uchwały naruszają prawo w sposób istotny, gdyż kształtują prawa i obowiązki adresatów uchwały jako aktu prawa miejscowego w sposób odmienny niż zostało to przewidziane w przepisie rangi ustawowej i jednocześnie stanowią przekroczenie kompetencji z art. 6r ust. 3 ustawy. Zdaniem organu nadzoru, pomimo otwartego charakteru ww. norma kompetencyjna upoważniająca radę gminy do określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, nie jest równoznaczna z dowolnością przyjmowanych przez radę uregulowań. Nawet tak skonstruowany przepis nie zwalnia rady gminy od respektowania innych powszechnie obowiązujących norm prawnych, tym bardziej jeżeli są one zawarte w ustawie i dotyczą obowiązku gminy i skorelowanego z nim uprawnienia właściciela nieruchomości. Jeżeli jednym z elementów zakresu usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną opłatę jest świadczenie usługi w postaci odbioru zebranych odpadów komunalnych przez punkty selektywnej zbiórki, to w pierwszej kolejności należy mieć na uwadze powołany już przepis art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy. Zauważyć należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie przypomniano, że ustawa stanowi zarówno podstawę wydania aktu normatywnego, jak i określa jego granice przedmiotowe. Konsekwentnie też akcentowano, iż upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych oraz że nie podlega wykładni rozszerzającej ani celowościowej. Oczywiście jest także, że akt prawny nie może być sprzeczny z aktem ustawodawczym, z którego wynika delegacja i na podstawie którego został wydany. Kierując się powyższą normą konstytucyjną oraz wskazaniem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie prawidłowego wykonania delegacji ustawowej, należy dojść do wniosku, że uchwalenie regulaminu prowadzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych w oparciu o przepis art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nie może stanowić podstawy prawnej jego przyjęcia, stanowi wadliwość naruszającą w sposób istotny prawo

i powodującą konieczność stwierdzenia nieważności wymienionej regulacji. Z tych powodów zakwestionowania wymaga również część zapisów uchwały Rady Miejskiej, tj. § 2 ust. 3 pkt 5 i pkt 7 w zakresie słów: „zgodnie z regulaminem PSZOK” oraz § 3.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności ww. regulacji uchwały Nr VIII/48/2019 Rady Miejskiej w Zaklikowie w sprawie 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 właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz jej załącznika Nr 1 pn. Regulamin prowadzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych zlokalizowanego w miejscowości Zaklików, jest w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO  
DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU**

**Mariusz Jabłoński**