Warszawa, 2 czerwca 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.73.2020.MW

**Rada Gminy Wiązowna**

**ul. Lubelska 59**

**05-462 Wiązowna**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Wiązowna Nr 34.XX.2020 z dnia 30 kwietnia 2020 r. *w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Wiązowna i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi,* **w części,** w zakresie ustaleń: § 2 ust. 1 pkt 4 w odniesieniu do sformułowania „*opakowań wielomateriałowych”;* § 2 ust. 4 w zakresie, w jakim Rada zawęziła katalog odpadów niebezpiecznych; § 4 ust. 1 pkt 1 lit. c w odniesieniu do sformułowania „*opakowań wielomateriałowych”*, § 4 ust. 1 pkt 2 lit. c w odniesieniu do sformułowania „*opakowań wielomateriałowych”*, § 4 ust. 1 pkt 3 lit. c w odniesieniu do sformułowania „*opakowań wielomateriałowych”;* § 5 ust. 1 pkt 3 w odniesieniu do sformułowania „*opakowań wielomateriałowych”;* § 5 ust. 1 pkt 7 w zakresie, w jakim Rada zawęziła katalog odpadów niebezpiecznych; § 6 ust. 1 pkt 2 w zakresie, w jakim Rada ustaliła termin złożenia zgłoszenia.

**UZASADNIENIE**

Na sesji, która odbyła się w dniu 30 kwietnia 2020 r. Rada Gminy Wiązowna podjęła uchwałę Nr 34.XX.2020 *w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Wiązowna i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), zwanej dalej: „u.s.g*.”* oraz art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.c.p.g*”.*

Stosownie do art. 6r. ust. 2d u.c.p.g. każda gmina w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma obowiązek zapewnić właścicielom wszystkich nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych. Pod pojęciem pozbywania się odpadów komunalnych ustawodawca rozumie odbieranie odpadów z terenu nieruchomości wskazanych w art. 6c ust. 1 i 2, a także przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych i zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób.

Na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. Rada Gminy określa, 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 częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Przepisy u.c.p.g. dopuszczają w uchwale, o której mowa art. 6r ust. 3 ograniczenie ilości 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 (art. 6r ust. 3a u.c.p.g.).

Natomiast art. 6r ust. 3b u.c.p.g. dopuszcza 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 niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne częstotliwość odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

Zgodnie z art. 6r ust. 3c projekt uchwały podlega zaopiniowaniu przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych.

W tym miejscu wskazać należy, że przedmiotowa uchwała została podjęta po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Otwocku.

Ponadto uchwała w przedmiocie *szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Wiązowna i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi* zgodnie z art. 6r ust. 3d u.c.p.g. określa 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.

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 wymienionych w art. 6r ust. 3, 3a, 3b, 3c oraz 3d u.c.p.g., a przekazanych do unormowania w uchwale dotyczącej 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 częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Rada Gminy w przedmiotowej uchwale posługuje się, co istotne w sposób niejednolity, nazwami frakcji odpadów innymi niż określiła to ustawa. W § 2 ust. 1 pkt 4; w § 4 ust. 1 pkt 1 lit. c, pkt 2 lit. c, pkt 3 lit c; w § 5 ust. 1 pkt 3 kwestionowanej uchwały w miejsce frakcji „*odpady* *opakowaniowe wielomateriałowe*”, została określona nowa frakcja „*opakowania wielomateriałowe*”. Stwierdzić należy, że Rada Gminy dokonała nieuprawnionej modyfikacji pojęcia ustawowego co uznać należy za niedopuszczalne i istotnie naruszające przepisy prawa.

W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z dnia 26 maja 2020 r. znak:   
WNP-I.4131.69.2020.MW stwierdzającego nieważność uchwały Rady Gminy Wiązowna Nr 33.XX.2020 z dnia 30 kwietnia 2020 r. *w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wiązowna* organ nadzoru uznał, że Rada Gminy Wiązowna posługując się w Regulaminie (tj. w § 3 ust. 2 pkt 3, ust. 6; § 6 ust. 3 pkt 1, ust. 4 pkt 1, ust. 5 pkt 1; § 8 ust. 2 pkt 4; § 9 ust. 1 pkt 1 lit. c, pkt 2 lit. c, pkt 3 lit. c, ust. 3 załącznika do uchwały Nr 33.XX.2020 z 30 kwietnia 2020 r.) sfomułowaniem „*opakowania wielomateriałowe*”, dokonała nieuprawnionej modyfikacji pojęcia ustawowego „*odpady opakowaniowe wielomateriałowe*” wprowadzając tym samym do Regulaminu rodzaj frakcji odpadów, którego ustawa nie przewiduje.

Wobec powyższego organ nadzoru wskazuje, że przyjęte regulacje w zakresie określenia frakcji zbieranych w workach i pojemnikach określonego koloru powinny być wewnętrznie spójne zarówno w ramach tego samego aktu prawnego, jak i pomiędzy uchwałami, które winny tworzyć jednolity system utrzymania czystości i porządku. Niespójności terminologiczne wobec treści u.c.p.g., jak i pomiędzy tego typu uchwałami, czy też wewnątrz samych uchwał w odniesieniu do frakcji odpadów, stanowią bezsprzecznie istotne naruszenie prawa.

W § 2 ust. 4 uchwały Rada Gminy ustaliła, że: „*Chemikalia, odpady niebezpieczne gromadzone w gospodarstwie domowym (resztki farb, lakierów, rozpuszczalników, zbiorniki po aerozolach, pozostałości po domowych środkach do dezynfekcji i dezynsekcji, pozostałości po środkach ochrony roślin i opakowania po nich, żarówki, świetlówki), odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne oraz odpady niekwalifikujące 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 igły i strzykawki, odbierane będą z PSZOK”*.

Z kolei w § 5 ust. 1 uchwały Rada wskazała, że do PSZOK, w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przyjmowane są następujące odpady komunalne powstające na terenie nieruchomości zamieszkałych oraz zabudowanych domkami letniskowymi i innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno – wypoczynkowe odpady niebezpieczne gromadzone w gospodarstwie domowym (resztki farb, lakierów, rozpuszczalników, zbiorniki po aerozolach, pozostałości po domowych środkach do dezynfekcji i dezynsekcji, pozostałości po środkach ochrony roślin i opakowania po nich, żarówki, świetlówki).

Mając na uwadze ustalenia uchwały uznać należy, że Rada Gminy Wiązowna dokonała nieuprawnionego zawężenia katalogu odpadów niebezpiecznych określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów.

Definicję legalną odpadów niebezpiecznych zawiera art. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797, z późn. zm.), zwanej dalej „u.o.”. Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem u.o. odpady niebezpieczne to odpady wskazane w katalogu odpadów, określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 3 tejże ustawy, jako odpady niebezpieczne, z zastrzeżeniem art. 7. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 4 zdanie pierwsze u.o. odpadami niebezpiecznymi są odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że Rada Gminy Wiązowna, wskazując w § 2 ust. 1 pkt 4 oraz w § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały jako rodzaj odpadów niebezpiecznych wyłącznie resztki farb, lakierów, rozpuszczalników, zbiorniki po aerozolach, pozostałości po domowych środkach do dezynfekcji i dezynsekcji, pozostałości po środkach ochrony roślin i opakowania po nich, żarówki, świetlówki, dokonała zawężenia katalogu odpadów niebezpiecznych określonych w rozporządzeniu Ministra Klimatu z 2 stycznia 2020 r., co uznać należy za niedopuszczalne. Brak jest zatem delegacji ustawowej do formułowania przez Radę własnych definicji pojęć oraz dokonywania modyfikacji definicji określonych w przepisach wyższego rzędu.

Brak upoważnienia Rady Gminy w tym zakresie oznacza zakaz modyfikacji przepisów ustawowych, tworzenia w uchwale własnych definicji pojęć, jak i ustalania znaczenia określeń ustawowych. Niezgodność z prawem tworzenia w akcie prawa miejscowego definicji określonych na poziomie ustawy, jest ponadto uzasadnioną okolicznością, że interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, w której go zmodyfikowano, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. „*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”* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 maja 2018 r., sygn. akt   
II SA/Bd 111/18). Zatem w sytuacji ponownego zdefiniowania pojęcia ustawowego w akcie prawa miejscowego, istnieje możliwość, że interpretacja tegoż pojęcia w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną pojęcia przyjętą w ustawie. Skoro zatem postanowienia uchwały mają wyłącznie uszczegóławiać regulacje ustawowe to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w tym akcie definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej.

W § 6 ust. 1 uchwały Rada Gminy wskazała, że przypadki niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz prowadzącego PSZOK należy zgłaszać do Urzędu Gminy Wiązowna telefonicznie, elektronicznie, pisemnie lub osobiście w następnym dniu roboczym, po dniu, w którym wystąpiło niewłaściwe świadczenie usług.

Wobec powyższego uznać niewątpliwie należy, że skoro Rada na mocy art. 6r ust. 3d u.c.p.g. jest uprawniona wyłącznie do określenia trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług, uznać należy, że termin złożenia zgłoszenia określony w uchwale, tj. „*po dniu, w którym wystąpiło niewłaściwe świadczenie usług*” wprowadzony został bez upoważnienia ustawowego.

Rada przekroczyła upoważnienie ustawowe w zakresie, w jakim zobowiązana była określić tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez podmioty uprawnione do odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy uchwalając przedmiotową uchwałę nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w u.c.p.g. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien on być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

Za niezgodne z prawem, a 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.

Rada Gminy przy opracowywaniu aktów prawa miejscowego powinna przestrzegać podstawowych zasad działalności organów administracji publicznej w tym zakresie, tj.: akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów, układ aktu powinien być przejrzysty, przy czym dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie.

W uwzględnieniu powyższego, organ nadzoru uznał stwierdzenie nieważności uchwały w części wskazanej w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego za uzasadnione.

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 niniejszym rozstrzygnięciem z dniem jego doręczenia.