



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 31 stycznia 2013 r.

Poz. 474



WOJEWODA LUBELSKI

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.13.2013 WOJEWODY LUBELSKIEGO**

z dnia 25 stycznia 2013 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Rady Miasta Lublin Nr 656/XXVI/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Lublin i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w części obejmującej § 1, § 5 ust. 1 pkt 3-9 oraz § 5 ust. 4 uchwały**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miasta Lublin Nr 656/XXVI/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Lublin i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w części obejmującej § 1, § 5 ust. 1 pkt 3-9 oraz § 5 ust. 4 uchwały.

#### **Uzasadnienie do Rozstrzygnięcia nadzorczego Nr PN-II.4131.13.2013**

#### **Wojewody Lubelskiego**

**z dnia 25 stycznia 2013 r.**

Uchwała Nr 656/XXVI/2012 Rady Miasta Lublin została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2012 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m. in. art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391, ze zm.). W myśl tego przepisu, rada gminy określi, 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.

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 1, § 5 ust. 1 pkt 3 - 9 oraz § 5 ust. 4 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem granic delegacji ustawowej wynikającej z powołanego art. 6r ust ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie 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. Ponadto należy 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.

Należy podkreślić, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Pomiędzy aktem prawa miejscowego a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna więź: formalna i materialna. Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy występuje postanowienie w akcie prawnym, o charakterze ustawowym, upoważniające do normatywizacji danej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Natomiast więź materialna to więź treściowa, istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego będzie swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, str. 95).

W szczególności, w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej (§ 149 Zasad techniki prawodawczej ustalonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908).

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Lublin nie była upoważniona do stanowienia w § 1 przedmiotowej uchwały, iż za nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy uznaje się tereny nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, zabudową zagrodową oraz budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi.

W świetle przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, teren gminy dzieli się na „nieruchomości zamieszkałe” i „nieruchomości niezamieszkałe”. Aczkolwiek ustawa nakłada na gminę obowiązek objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 3 ust. 2 pkt 3), to jedynie w przypadku nieruchomości zamieszkałych gmina jest obowiązana do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli (art. 6c ust. 1). Nieruchomości niezamieszkałe mogą fakultatywnie zostać objęte zorganizowanym przez gminę systemem odbierania odpadów (art. 6c ust. 2). W razie braku postanowienia o objęciu nieruchomości niezamieszkałych gminnym systemem odbierania odpadów, właściciele takich nieruchomości pozbywają się odpadów komunalnych zgodnie z umową o korzystaniu z usług w tym zakresie (art. 6 ust. 1).

Zatem dokonanie zaliczenia danej nieruchomości do „nieruchomości zamieszkałych” albo do „nieruchomości niezamieszkałych” pociąga za sobą istotne skutki prawne, przy czym w opinii organu nadzoru dla takiego zaliczenia ma znaczenie wyłącznie faktyczna okoliczność zamieszkiwania osób na danej nieruchomości.

Taki wniosek znajduje uzasadnienie w analizie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która w art. 6m ust. 1 przewiduje, iż właściciel jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych.

*A contrario* obowiązek składania deklaracji, a co za tym idzie także i uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie istnieje do czasu zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca (lub do powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych – w przypadku nieruchomości niezamieszkałych, o ile zostały objęte gminnym systemem odbierania odpadów zgodnie z art. 6c ust. 2 ustawy).

Nie znajduje zatem jakiegokolwiek uzasadnienia rozstrzygnięcie w akcie prawa miejscowego, iż za nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy uznaje się tereny nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, zabudową zagrodową oraz budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi.

W ocenie organu nadzoru, z przekroczeniem granic przyznanego Radzie Miasta Lublin zostały podjęte również regulacje § 5 ust. 1 pkt 3 - 9 i ust. 4 przedmiotowej uchwały.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Rada winna uregulować szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (podkreślenie moje) w zamian za opłatę, nie zaś wszelkie obowiązki przedsiębiorcy wyłonionego w przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Poza zakres omawianego upoważnienia wykracza nałożenie na przedsiębiorcę obowiązków:

- zapewnienia aktywnego udziału w zakresie organizowania na terenie Lublina „akcji sprzątania świata” (§ 5 ust. 1 pkt 3);
- posiadania ubezpieczenia na wypadek szkód powstałych w wyniku prowadzonej działalności (§ 5 ust. 1 pkt 4);
- wdrożenia systemu pozycjonowania satelitarnego umożliwiającego trwałe zapisywanie danych o położeniu pojazdów do odbierania odpadów komunalnych (§ 5 ust. 1 pkt 5);
- w zakresie bieżącego monitorowania, nadzoru i kontroli przez gminę Lublin świadczonych usług odbioru odpadów komunalnych – prowadzenia na terenie Lublina biura obsługi klienta (§ 5 ust. 1 pkt 6);
- oznakowania wykorzystywanych pojazdów logo z podaniem nazwy, adresu i numeru telefonu (§ 5 ust. 1 pkt 7);
- informowania gminy Lublin o nieprzestrzeganiu przez właścicieli nieruchomości obowiązków wynikających z Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Lublin, w tym wskazywania nieruchomości, które powinny być objęte gminnym systemem gospodarki odpadami komunalnymi (§ 5 ust. 1 pkt 8);
- prowadzenia strony internetowej (§ 5 ust. 1 pkt 9) oraz
- udokumentowania i niezwłocznego powiadomienia gminy w przypadku, gdy odpady są zebrane w sposób naruszający obowiązek selektywnego zbierania, odpady są gromadzone obok pojemników lub występują znaczące utrudnienia w odbiorze odpadów (§ 5 ust. 4).

Należy stwierdzić, iż warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych określa rozdział 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdzie uregulowano m. in. wymagania w zakresie wyposażenia, pojazdów, urządzeń do odbierania odpadów komunalnych oraz bazy magazynowo - technicznej, jakie obowiązany jest spełnić podmiot odbierający odpady komunalne (art. 9d ust. 1). W art. 9d ust. 2 ustawodawca zawarł delegację dla ministra do spraw środowiska, do określenia w porozumieniu z ministrem do spraw gospodarki, w drodze rozporządzenia, szczegółowych wymagań, o których mowa w ust. 1, w celu ujednolicenia wymagań dotyczących odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Skoro zatem ustawodawca przekazał upoważnienie do określenia szczegółowych wymagań w zakresie wykonywania działalności przez podmiot odbierający odpady komunalne ministrowi właściwemu do spraw środowiska, wskazując przy tym na konieczność ujednolicenia wymagań dotyczących odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, stanowienie przez radę gminy w tym zakresie jest niedopuszczalne i musi być ocenione jako działanie z przekroczeniem przysługujących kompetencji.

Pismem z dnia 21 stycznia 2013 r., znak: OŚ-GO-I.604.4.2013, wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie złożył Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Lublin.

W wystąpieniu tym podniesiono, iż podejmując przedmiotową uchwałę w części obejmującej § 5 ust. 1 pkt 5-9 oraz § 5 ust. 4 *doprecyzowano sposób i zakres świadczenia usług, w taki sposób aby precyzyjnie określić oczekiwania gminy w stosunku do podmiotu odbierającego odpady od właścicieli nieruchomości uwzględniając potrzeby mieszkańców przy zachowaniu najwyższego standardu świadczonych usług.*

Należy podkreślić, że akt prawa miejscowego nie może samodzielnie, bez wystarczających podstaw prawnych w ustawie, nakładać uprawnień i obowiązków. Dlatego też przedmiotowa uchwała nie może wprowadzać obowiązków przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości ponad granice określone art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości (...).

W ocenie organu nadzoru przepis ten nie upoważnia Rady do formułowania wszelkich obowiązków związanych ze świadczeniem usług przez przedsiębiorcę, ale jak wynika bezpośrednio z treści tego upoważnienia – jedynie zakresu usług świadczonych w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę.

W świetle utrwalonego orzecznictwa sądowo-administracyjnego uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Uchwała rady gminy, jako akt prawa miejscowego, może normować jedynie te sprawy, które zostały jej przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Akt prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu, nawet wtedy, gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany w żadnym razie rozszerzająco. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Rada Miasta musi *treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej* (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992r., SA/Wr 310/92 „Wspólnota” 1993, Nr 2, s. 21; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., SA/Kr 1377/96 „Wokanda” 1997, Nr 7, s. 39).

W związku z powyższym przedłożone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo wywiedzionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 656/XXVI/2012 Rady Miasta Lublin we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Lublin
- 2) Przewodniczącą Rady Miasta Lublin

Wojewoda Lubelski

**Jolanta Szolno - Koguc**