



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI



AAB056963

*Pan Prezydent
Miasta Elku*
Przewodnicząca Komisji Infrastrukturalnej
D.G.
22.05.2020
Włodzisław Szeląg

Olsztyn, dnia 22 maja 2020 r.

PN.4131.201.2020

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 Nr XVI.158.2020 Rady Miasta Elku z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Miasta Elku i zagospodarowania tych odpadów, w następującym zakresie:

§2 ust. 5 zdanie trzecie, §2 ust. 6 pkt 1 zdanie drugie, §2 ust. 6 pkt 2 zdanie drugie, §2 ust. 8, ust. 9, ust. 10, §2 ust. 12 zdanie pierwsze, §2 ust. 14 co do sformułowania „własnym lub najętym transportem o tonażu nie przekraczającym 3,5 Mg”, §2 ust. 16, ust. 17, §3 ust. 3 co do sformułowania „danych osobowych”

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miasta określiła na podstawie art. 6r ust. 3, ust. 3a, ust. 3c, ust. 3d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.), szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Miasta Elku i zagospodarowania tych odpadów.

Powyższy przepis przewiduje, że 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 częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Opisane elementy stanowią katalog otwarty, na co wskazuje użyte w przywołanym przepisie ustawy wyrażenie "w szczególności",

jednocześnie taka otwarta norma kompetencyjna nie stanowi dla rady gminy podstawy do formułowania stanowionych norm w sposób dowolny. Granicą normy kompetencyjnej są zawsze przepisy powszechnie obowiązującego prawa oraz normy hierarchicznie wyższe niż akt prawa miejscowego.

W związku z tym, poza delegacją zawartą w ww. przepisie znajdują się postanowienia, dotyczące:

- przekazywania do określonych aptek, przeterminowanych leków oraz odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowych, w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek (**§2 ust. 8 uchwały**),
- przekazywania zużytych baterii i akumulatorów do punktów zbiorku zlokalizowanych na terenie miasta (**§2 ust. 9 uchwały**) oraz
- przekazywania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz odpadów zawierających rtęć do punktu zbiórki zlokalizowanego na terenie miasta (**§2 ust. 10 uchwały**).

Zdaniem organu nadzoru, powyższe zagadnienia należą do materii, która powinna być uregulowana w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zamieszczenie tych regulacji w przedmiotowej uchwale, jako wykraczające poza zakres omawianej normy kompetencyjnej tj. art. 6r ust. 3 ww. ustawy, stanowi istotne naruszenie tejże normy, jak i konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Poza delegację, wynikającą z art. 6r ust. 3 ww. ustawy, wykracza również zobowiązanie, w przedmiotowej uchwale, do zbiórki odpadów budowlanych bezpośrednio po wytworzeniu do kontenera dostarczonego przez przedsiębiorcę i odbierane ich przez niego na podstawie indywidualnej umowy (**§2 ust. 12 zdanie pierwsze uchwały**), czy też nałożenie na osobę dostarczającą odpady, w przypadku odmowy przyjęcia odpadów do ich natychmiastowego zabrania oraz zagospodarowania w sposób zgodny z przepisami prawa (**§2 ust. 17 uchwały**). W ocenie organu nadzoru, w 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.

W **§2 ust. 14 uchwały**, Rada ustaliła, że właściciele nieruchomości zamieszkałych mogą dostarczać osobiście odpady określone w § 2 ust. 1 i ust. 6 zebrane selektywnie do Punktu Dobrowolnego Gromadzenia Odpadów zlokalizowanego przy Zakładzie Unieszkodliwiania Odpadów w Siedliskach

własnym lub najętym transportem o tonażu nie przekraczającym 3,5 Mg.

Zgodnie z art. 6r ust. 2d tej ustawy, 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.

Stosownie do art. 6c ust. 1 ww. ustawy, gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Jednocześnie zgodnie z ust. 3a tego przepisu, w uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się 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.

Jak wynika z powyższych przepisów, brak jest delegacji, która upoważniałaby radę gminy do ustanawiania wymogów, jakie powinny spełniać pojazdy dostarczające odpady do punktu selektywnego zbierania odpadów, w tym w szczególności, jak ma to miejsce w przedmiotowej uchwale, do wskazywania maksymalnej masy całkowitej tych pojazdów.

Z kolei w **§2 ust. 16 uchwały**, Rada postanowiła, iż pracownik obsługujący Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych ma prawo odmówić przyjęcia odpadów, wymienionych w § 2 ust. 1 i ust. 6, jeżeli ich ilości wskazują na to, że nie zostały wytworzone w gospodarstwie domowym lub nie są odpadami zebranymi selektywnie. Według ww. postanowienia uchwały, przyjęcie odpadów do PSZOK zależy od swobodnej oceny jego pracownika, któremu nadano swoistą subdelegację do wprowadzenia ograniczenia ilościowego dostarczonych odpadów, co jest działaniem bez podstawy prawnej i z naruszeniem art. 6r. ust. 3 i ust. 3a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości, bowiem to do organu stanowiącego należy kompetencja do limitowania ilościowego frakcji odpadów, wskazanych w art. 6r ust. 3a ustawy.

W ocenie organu nadzoru, materia określona w upoważnieniu, zawartym w art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, powinna być uregulowana jasno i precyzyjnie, a mieszkańcy gminy nie powinni mieć żadnych wątpliwości co do tego, jaki zakres usług objęty jest uiszczaną przez nich opłatą, stąd też uchwały zawierające normy powszechnie obowiązujące powinny być zredagowane w taki sposób, by dla przeciętnego adresata były zrozumiałe, tzn. by adresat danego przepisu wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie może domniemywać, co organ stanowiący miał na myśli, posługując się nieprecyzyjnymi pojęciami.

Należy podkreślić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jak

i sądów administracyjnych, stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP. Naruszenie tej reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W **§3 ust. 3 uchwały**, Rada przyjęła, iż zgłoszenie, dotyczące niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne, obejmuje wskazanie adresu nieruchomości, której dotyczy zgłoszenie, danych osobowych właściciela nieruchomości (...). Przytoczone postanowienie zostało podjęte na podstawie art. 6r ust. 3d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym rada gminy, określa także w uchwale podjętej na podstawie 6r ust. 3 - 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.

W ocenie organu nadzoru, określenie, iż w ww. zgłoszeniu należy podać dane osobowe zgłaszającego, bez bliższego ich sprecyzowania, narusza w sposób istotny, przepisy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, w szczególności art. 5 ust. 1, który wymaga m. in., by pozyskiwanie danych było adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”). Zbyt ogólne uregulowanie zakresu żądanych danych, powoduje bowiem, iż można żądać od zgłaszającego danych zbędnych do prawidłowego wykonania delegacji z art. 6r ust. 3d o utrzymaniu czystości i porządku w gminach np. PESEL.

Ponadto w **§2 ust. 14 zdanie drugie uchwały**, Rada przyjęła, że godziny pracy Punktu Dobrowolnego Gromadzenia Odpadów podane zostaną w sposób zwyczajowo przyjęty i na stronie internetowej www.czystyelk.pl.

Ustanawiając na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach akt prawa miejscowego, organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji.

Należy zauważyć, że przepisy prawa miejscowego, do których niewątpliwie należy również przedmiotowa uchwała, powinny stanowić nową jakość prawną, a to oznacza, tworzenie nowych przepisów. Kwestionowany przepis uchwały, w zakresie wskazanym powyżej, nie stanowi takiej nowej jakości prawnej, gdyż ma charakter wyłącznie informacyjny, a to zaś świadczy o tym, że

wskazane postanowienie uchwały w istotny sposób narusza prawo. Tą samą wadą obciążone są również postanowienia przedmiotowej uchwały, zawarte w **§2 ust. 5 zdanie trzecie** uchwały (wskazanie, jaki akt reguluje zasady działania PSZOK), **§2 ust. 6 pkt 1 zdanie 2** i **§2 ust. 6 pkt 2 zdanie 2** uchwały (wskazanie, gdzie szukać informacji o terminach zbiórki odpadów).

W tym stanie rzeczy, postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Cholecki

Otrzymują:
Przewodniczący Rady Miasta Ełku
Prezydent Miasta Ełku