



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 października 2022 r.

Poz. 7562

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.238.2022.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXII/89/2022 Zgromadzenia Związku Gmin Krajny w Złotowie z dnia 26 września 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku w części dotyczącej gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Związku Gmin Krajny - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 września 2022 r. Zgromadzenie Związku Gmin Krajny w Złotowie podjęło uchwałę nr XXII/89/2022 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku w części dotyczącej gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Związku Gmin Krajny, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy regulamin stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 oraz art. 69 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 3 ust. 2a, art. 4 ust. 1, 2 i 2a pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 września 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 ze zm.), zwanej dalej „u.u.c.p.g.”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak wprost wynika z brzmienia art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g., regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g., zgodnie z którym: „Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów

medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,

c) uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania”.

Ponadto, stosownie do zapisów art. 4 ust. 2a u.u.c.p.g.: „Rada gminy może w regulaminie:

1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;

2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;

3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;

4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;

5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny;

6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:

a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub

b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;

7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;

8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości”.

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy (zgromadzenie związku międzygminnego) do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 u.u.c.p.g. ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu, oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów (w przypadku związku międzygminnego – z uwzględnieniem zakresu zadań realizowanych przez ten związek), podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 3 ust. 2a u.u.c.p.g.: „W razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku”.

Uwzględniając zakres zadań przekazanych przez gminy członkowskie do realizacji Związkowi Gmin Krajny z siedzibą w Złotowie, obligatoryjnymi elementami regulaminu utrzymania czystości i porządku, uchwalanego przez zgromadzenie tego Związku, są elementy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 2-5 u.u.c.p.g. Powyższe potwierdza zarówno analiza treści § 6 i § 14 statutu Związku (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2016 r. poz. 8395 ze zm.), jak i określenie w § 1 Regulaminu zakresu spraw w nim unormowanych.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem badanej uchwały, zastrzeżenia organu nadzoru budzi sposób zrealizowania przez zgromadzenie przepisu obligującego do określenia w przedmiotowym regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie związku międzygminnego dotyczących częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości (art. 4 ust. 2 pkt 3 u.u.c.p.g.).

Na wstępie wyjaśnić należy, że w § 3 ust. 1 Regulaminu zgromadzenie postanowiło, że: „Zbieraniu w sposób selektywny podlegają następujące odpady komunalne wytworzone na terenie nieruchomości: 1) papier; 2) metale; 3) tworzywa sztuczne; 4) odpady opakowaniowe wielomateriałowe; 5) szkło; 6) bioodpady; 7) odpady niebezpieczne; 8) przeterminowane leki; 9) przeterminowane chemikalia 10) 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 igieł i strzykawek; 11) zużyte akumulatory i baterie; 12) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny; 13) meble i inne odpady wielkogabarytowe; 14) zużyte opony 15) odpady budowlane i rozbiórkowe, stanowiące odpady komunalne; 16) tekstylia i odzież”.

Z dalszych postanowień § 3 Regulaminu wynika, że frakcje wymienione w ust. 1 pkt 1 – 6 odbierane są bezpośrednio z nieruchomości (z wyjątkiem bioodpadów wytworzonych w nieruchomościach zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, a kompostowanych w kompostowniku przydomowym), a także zbierane w Punktach Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (ust. 2). Z kolei frakcje wymienione w ust. 1 pkt 7 - 16 zbierane są wyłącznie w Punktach Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, przy czym dopuszczono także możliwość zbierania frakcji, o której mowa w ust. 1 pkt 8 w specjalne pojemniki umiejscowione w aptekach i ośrodkach zdrowia (ust. 3). Natomiast „pozostałe odpady, po wysegregowaniu frakcji wymienionych w ust. 1 stanowią niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne, które umieszcza się w pojemnikach do tego przeznaczonych” (ust. 4), co łączy się z zakazem „umieszczania w pojemnikach przeznaczonych do zbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych odpadów segregowanych (frakcji podlegających obowiązkowo selektywnemu zbieraniu)” (§ 4 pkt 2 Regulaminu). W § 13 ust. 1 Regulaminu wymieniony został katalog rodzajów odpadów przyjmowanych przez Punkty Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK), który pokrywa się z określonym w § 3 ust. 1 Regulaminu katalogiem rodzajów odpadów komunalnych podlegających obowiązkowi zbierania w sposób selektywny. W § 13 ust. 2 Regulaminu

zastrzeżono jednak, że „PSZOKi przyjmują wyłącznie odpady komunalne wytworzone przez mieszkańców w gospodarstwach domowych”. Również mobilne zbiórki, o których mowa w § 14 Regulaminu, „przeznaczone są wyłącznie dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych” (§ 14 ust. 3 Regulaminu).

Analiza powyższych przepisów Regulaminu wskazuje, że zgromadzenie nie ustaliło sposobu pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, podlegających – zgodnie z § 3 ust. 1 Regulaminu - obowiązkowi zbierania w sposób selektywny, z terenu nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a na których powstają takie odpady (określanych w Regulaminie jako „nieruchomości niezamieszkałe”).

Nie budzi wątpliwości organu nadzoru, że ustalony w ocenianym Regulaminie obowiązek zbierania wymienionych w § 3 ust. 1 rodzajów odpadów komunalnych spoczywa na właścicielach wszystkich nieruchomości (tj. zamieszkałych i niezamieszkałych), na których takie odpady powstają. Wskazuje na to użyty w tym przepisie zwrot „odpady komunalne wytworzone na terenie nieruchomości” (bez rozróżnienia, czy chodzi o nieruchomości zamieszkałe czy też nie), jak również treść innych regulacji zawartych w Regulaminie (por. § 3 ust. 2-4, § 4 pkt 2, § 7 ust. 3). Oczywiście uwzględnić należy definicję odpadów komunalnych zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699 ze zm.), a w szczególności to, że niektóre z wymienionych w § 3 ust. 1 Regulaminu frakcji odpadów mogą pochodzić wyłącznie z gospodarstw domowych (pkt 10 i 15).

Skoro zatem ustalony w § 3 ust. 1 Regulaminu obowiązek selektywnego zbierania wymienionych w tym przepisie rodzajów odpadów komunalnych (z wyłączeniem odpadów wskazanych w pkt 10 i 15) obciąża także właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a na których takie odpady powstają, to zgromadzenie winno także ustalić sposób pozbywania się tych odpadów z terenu nieruchomości, bowiem tego wymaga ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.u.c.p.g. Tymczasem z ocenianego Regulaminu nie wynika, w jaki sposób właściciele nieruchomości niezamieszkałych mieliby się pozbywać odpadów komunalnych wskazanych w § 3 ust. 1 pkt 7-9, 11-14 i 16 Regulaminu. Tych rodzajów odpadów nie odbiera się bezpośrednio z terenu nieruchomości, lecz zbierane są wyłącznie w Punktach Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, przy czym takie punkty przyjmują odpady komunalne wytworzone wyłącznie przez mieszkańców w gospodarstwach domowych (por. § 3 ust. 2 i 3, § 13 ust. 1 i 2). Również organizowane na zasadach określonych w § 14 Regulaminu mobilne zbiórki odpadów komunalnych przeznaczone są wyłącznie dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych (por. § 14 ust. 3).

W świetle powyższego stwierdzić należy, że zgromadzenie w ocenianym Regulaminie nie wywiązało się prawidłowo z obowiązku uchwałodawczego, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.u.c.p.g., naruszając ten przepis w sposób istotny. Regulamin nie normuje w sposób kompleksowy materii wymaganej ustawowo, a zatem uznać należy go w całości jako wadliwy. Pominięcie prawotwórcze we wskazanym zakresie powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru wyjaśnia ponadto, że odpady budowlane i rozbiórkowe - wbrew postanowieniom § 3 ust. 1 pkt 15 i § 13 ust. 1 pkt 15 Regulaminu - nie stanowią odpadów komunalnych. W definicji legalnej odpadów komunalnych (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach) wprost wskazuje się, że „odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych”. Zgodnie z art. 1b ust. 2 u.u.c.p.g.: „Do postępowania z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi z gospodarstw domowych stosuje się przepisy dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi”. Konsekwentnie też ustawodawca posługuje się w tej ustawie określeniem „odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych” (por. art. 3 ust. 2 pkt 6, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.u.c.p.g.). Takiego też określenia winien używać prawodawca miejscowy w uchwalanym regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (związku międzygminnego). Zdiagnozowane w ocenianym Regulaminie uchybienia w tym zakresie stanowią niedopuszczalną modyfikację omawianych przepisów ustawowych.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Zgromadzenie Związku Gmin Krajny w Złotowie

Zarząd Związku Gmin Krajny w Złotowie