



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 lipca 2020 r.

Poz. 5535

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.417.2020.23

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 lipca 2020 roku

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

orzekam

nieważność § 1 ust. 1 pkt 9 w zakresie wyrazów: "(farby, rozpuszczalniki, oleje odpadowe)", § 1 ust. 1 pkt 17 w zakresie wyrazów: "niezawierające odpadów wskazanych w pkt 1-16", § 5 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów: "doraźne", "i regulacje", § 14 ust. 16 lit. g) w zakresie wyrazów: "(takie jak odpady mieszczące się w katalogu kodów odpadów 20 01 13*, 20 01 19*, 20 01 26*, 20 01 27*)", § 14 ust. 16 lit. j) w zakresie wyrazów: "(farby, rozpuszczalniki, oleje odpadowe)", § 14 ust. 16 lit. o) w zakresie wyrazów: "z remontów prowadzonych samodzielnie" załącznika do uchwały nr XV/98/20 Rady Gminy w Czajkowie z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czajków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 maja 2020 r. Rada Gminy w Czajkowie podjęła uchwałę nr XV/98/20 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czajków, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 t.j.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 czerwca 2020 roku.

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

Podstawę prawną podjęcia badanej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.), dalej „ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu: „Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (...); regulamin jest aktem prawa miejscowego”. Przedmiotowy zakres regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „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 powstałych 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, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży, c) uprzątkowania 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 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „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”.

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku w gminie, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ma charakter wyczerpujący. Oznacza to, że nie można 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 ustawy. Brak któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego, określonego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Odnosząc powyższe do postanowień Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czajków, dalej „Regulamin”, stanowiący załącznik do uchwały, stwierdzić należy, że przedmiotowy regulamin zawiera postanowienia wykraczające poza delegację ustawową, a także modyfikuje przepisy ustawowe.

W § 1 ust. 1 pkt 9 Regulaminu wskazano: "Właściciele nieruchomości położonych na terenie gminy Czajków zapewniają utrzymanie nieruchomości w czystości i porządku wykonując obowiązki wynikające z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w szczególności obowiązani są do selektywnego zbierania następujących rodzajów odpadów komunalnych: chemikaliów (farby, rozpuszczalniki, oleje odpadowe). Podobnie w § 14 ust. 16 lit. j) Regulaminu określono, iż: "W punkcie Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych odbierane będą następujące odpady: chemikalia (farby, rozpuszczalniki, oleje odpadowe)". W ocenie organu nadzoru definitywnie chemikaliów poprzez użycie

wyrazów "farby, rozpuszczalniki, oleje odpadowe" jest istotnym naruszeniem prawa z tego względu na to, że art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach posługuje się pojęciem "chemikalia".

W § 1 ust. 1 pkt 17 Regulaminu określono: "Właściciele nieruchomości położonych na terenie gminy Czajków zapewniają utrzymanie nieruchomości w czystości i porządku wykonując obowiązki wynikające z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w szczególności obowiązani są do selektywnego zbierania następujących rodzajów odpadów komunalnych: odpadów komunalnych zmieszanych, niezawierające odpadów wskazanych w pkt 1-16". W ocenie organu nadzoru, treść tego postanowienia regulaminu ogranicza prawo właścicieli nieruchomości do pozbywania się odpadów komunalnych w związku z treścią § 1 ust. 2 Regulaminu. Zgodnie bowiem z jego treścią: "Odpady komunalne, o których mowa w ust. 1 powinny być odbierane i zbierane w sposób określony w rozdziale 3 niniejszego regulaminu", a w konsekwencji odbierane i zbierane będą wyłącznie te odpady komunalne zmieszane, które nie będą zawierać odpadów wskazanych w pkt 1-16. Należy mieć na względzie, że każdy mieszkaniec gminy "w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi" posiada prawo pozbywania się odpadów komunalnych, przy czym ustawodawca nie uzależnia tego prawa od tego, że odpady komunalne nie będą zanieczyszczone innymi odpadami. Z przepisu art. 6r ust. 2d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jednoznacznie wynika, że: "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 zapewnienie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób". Niezależnie od tego, obowiązek w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych został określony w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w myśl którego właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku między innymi przez "zbieranie w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1". Poza tym należy zauważyć, że ustawodawca w art. 6ka ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określił konsekwencje niedopełnienia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stanowiąc, że: "W przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i powiadamia o tym wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz właściciela nieruchomości" (ust. 1). "Wójt, burmistrz lub prezydent miasta na podstawie powiadomienia, o którym mowa w ust. 1, wszczyna postępowanie w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi" (ust. 2). "Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc lub miesiące, a w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6j ust. 3b, za rok, w których nie dopełniono obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stosując wysokość stawki opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 6k ust. 3" (ust. 3). Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że § 1 ust. 1 pkt 17 Regulaminu w zakresie wyrazów "niezawierające odpadów wskazanych w pkt 1-16" istotnie narusza prawo.

W § 5 ust. 1 pkt 2 Regulaminu rada wskazała, że: "Na nieruchomościach lub ich częściach: doraźne naprawy i regulacje samochodów mogą się odbywać na nieprzepuszczalnej powierzchni pod warunkiem, że nie spowoduje to przedostania się do gruntu i wód, powstających ścieków, a powstające odpady będą gromadzone w pojemniakach do tego przeznaczonych". W ocenie organu nadzoru postanowienie regulaminu w zakresie wyrazów "doraźne (naprawy) i regulacje" nie znajdują uzasadnienia prawnego w świetle art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, albowiem powołany przepis upoważnia radę do określenia w regulaminie zasad, to jest warunków, jakie muszą być spełnione, żeby naprawa pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne, a nie do ingerowania przez radę gminy w prawo posiadacza pojazdu samochodowego do władania rzeczą, tak jak to ma miejsce w rozpatrywanym przypadku, gdzie ograniczono to prawo do dokonywania "doraźnych napraw i regulacji", które to pojęcia dodatkowo są niedookreślone, a więc nie mogą mieć charakteru normatywnego.

Z kolei w § 14 ust. 16 lit. g Regulaminu wskazano, iż "W punkcie Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych odbierane będą następujące odpady: odpady niebezpieczne (takie jak odpady mieszczące się w katalogu kodów odpadów 20 01 13*, 20 01 19*, 20 01 26*, 20 01 27*)". Wskazane wyżej definiowanie odpadów niebezpiecznych poprzez użycie wyrazów: "(takie jak odpady mieszczące się w katalogu kodów

odpadów 20 01 13*, 20 01 19*, 20 01 26*, 20 01 27*)" stanowi istotne naruszenie prawa. Należy wskazać, że zagadnienie dotyczące odpadów niebezpiecznych reguluje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 797 ze zm.), dalej "ustawa o odpadach". Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o odpadach: "Odpady niebezpieczne oznaczają odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych. Właściwości powodujące, że odpady są odpadami niebezpiecznymi, oraz warunki uznania odpadów za niebezpieczne, z wyjątkiem warunków uznania odpadów za posiadające właściwości zakaźne, określają przepisy rozporządzenia Komisji (UE) nr 1357/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. zastępującego załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 365 z 19.12.2014, str. 89, z późn. zm.), zwanego dalej >rozporządzeniem (UE) nr 1357/2014<, oraz rozporządzenia Rady (UE) 2017/997 z dnia 8 czerwca 2017 r. zmieniającego załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w odniesieniu do niebezpiecznej właściwości HP 14 "Ekotoksyczne" (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2017, str. 1), zwanego dalej >rozporządzenie (UE) 2017/997<". Ponadto katalog odpadów, w tym również niebezpiecznych określa rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 roku w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 10) i zgodnie z § 3 powołanego rozporządzenia: "Katalog odpadów, określający grupy, podgrupy i rodzaje odpadów oraz ich kody, ze wskazaniem odpadów niebezpiecznych, jest zawarty w załączniku do rozporządzenia". Przedmiotowe rozporządzenie wskazuje, iż odpadami niebezpiecznymi w katalogu odpadów są odpady oznakowane indeksem górnym w postaci gwiazdki "*" przy kodzie rodzaju odpadów, chyba że mają zastosowanie przepisy art. 7 ustawy o odpadach. Odpady wskazane przez Radę Gminy w Czajkowie jako odpady niebezpieczne nie stanowią jednak wszystkich odpadów zaliczonych przez ustawodawcę do katalogu odpadów niebezpiecznych wskazanych we wspomnianym rozporządzeniu. Jeżeli odpady niebezpieczne zostały już uregulowane w akcie wyższego rzędu, to ujęcie ich w uchwale w sposób odmienny stanowi niedopuszczalną modyfikację tego aktu, skutkującą koniecznością stwierdzenia nieważności takich zapisów.

W treści § 14 ust. 16 lit. o) Regulaminu określono: "W Punkcie Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych odbierane będą następujące odpady: odpady budowlane i rozbiórkowe z remontów prowadzonych samodzielnie".

W świetle art. 6r ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach „dopuszcza się ograniczenie ilości (...) 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”, jednakże w przedmiotowym regulaminie ustanowiono ograniczenie przedmiotowe, a nie - jak dopuszcza ustawodawca - ilościowe, wskazując, że wśród odpadów komunalnych odbieranych w Punkcie Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych przyjmowane będą odpady budowlane i rozbiórkowe z remontów prowadzonych samodzielnie. Tym samym uznać należy, że rada wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 6r ust. 3 w zw. z ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym. Należy również podkreślić, że zapewnienie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest obowiązkiem gminy. Zgodnie z art. 6r ust. 2d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: "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 zapewnienie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób". Tym samym rada gminy w uchwale nie może w sposób nieuprawniony ograniczać prawa właścicieli do pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje na występujący w Regulaminie wadliwe zwroty: "samochodów" (§ 5 ust. 1 pkt 2), „przeterminowane lekarstwa" (§ 14 ust. 14), "odpady z tekstyliów i odzieży" (§ 14 ust. 16 pkt q), tymczasem ustawodawca posługuje się odpowiednio pojęciami: "pojazdy samochodowe" (art. 4 ust. 2 pkt 1d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), "przeterminowane leki", "odpady tekstyliów i odzieży" (art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Wadliwe zwroty użyte w regulaminie nie stanowią jednak istotnych naruszeń prawa.

Mając na względzie powyższe, należało orzec 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, 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

(-) Łukasz Mikołajczyk

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy w Czajkowie

Wójt Gminy Czajków