



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 lutego 2020 r.

Poz. 1761

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE KN-I.4131.1.64.2020.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 lutego 2020r.

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 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr 30/VII/2020 Zgromadzenia Związku Międzygminnego "Centrum Zagospodarowania Odpadów - SELEKT" z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego "Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT" ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 16 stycznia 2020 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego "Centrum Zagospodarowania Odpadów - SELEKT" podjęło uchwałę nr 30/VII/2020 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego "Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT".

Uchwałę podjęto na podstawie art. 40 ust. 1 i art. 69 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 pkt 1a, pkt 2-5 w związku z art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010) oraz § 6 i § 12 pkt 9 Statutu Związku Międzygminnego "Centrum Zagospodarowania Odpadów - SELEKT".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 17 stycznia 2020 r.

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

Uchwałą nr 30/VII/2019 z dnia 16 stycznia 2020 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego "Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT" przyjęło regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego "Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT", stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, zwany dalej "regulaminem".

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 2019 r. poz. 2010 ze zm.), zwanej dalej "ustawą", który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W myśl art. 3 ust. 2a ustawy 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. Jak wprost wynika z brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy, 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 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, rada gminy (zgromadzenie związku międzygminnego) 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 (zgromadzenie związku międzygminnego) do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały

ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy 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 ustawy. 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 ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Uwzględniając zakres zadań przekazanych przez gminy członkowskie do realizacji Związku Międzygminnemu "Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT", 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 ustawy. Powyższe potwierdza zarówno analiza treści § 6 i § 12 pkt 9 statutu Związku (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2019 r. poz. 413), jak i określenie w samym regulaminie zakresu spraw w nim unormowanych i wyłączonych spod jego regulacji (§ 1 ust. 1 i 2 regulaminu).

Wbrew powyższemu oceniany regulamin nie zawiera jednak wszystkich wymaganych zagadnień. Nie określa on bowiem, wbrew woli ustawodawcy wyrażonej w art. 4 ust. 2 pkt 2 i 2a ustawy, szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Związku dotyczących utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. W ocenie organu nadzoru, dla prawidłowej realizacji omawianej kompetencji uchwałodawczej, nie jest wystarczającym określenie w § 4 pkt 7 i 8 regulaminu, że właściciele nieruchomości położonych na terenie Związku (...) zapewniają utrzymanie nieruchomości w czystości i porządku, wykonując obowiązki poprzez "utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów" (pkt 7), czy też "oznaczenie pojemników nazwą lub logo firmy lub instytucji przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych z wyłączeniem domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe" (pkt 8).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy (zgromadzenia związku międzygminnego), o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina (związek międzygminny) jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Doprecyzowanie ustawowych obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, ustawodawca pozostawił prawodawcy miejscowemu, stosownie do postanowień art. 4 ustawy. Mocą art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 2 i pkt 2a ustawy ustawodawca upoważnił radę gminy (zgromadzenie związku międzygminnego) do określenia w przedmiotowym regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (związku międzygminnego) dotyczących wymagań w zakresie utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Zdaniem organu nadzoru zgromadzenie Związku nie wywiązało się prawidłowo ze wskazanego powyżej obowiązku uchwałodawczego. Oceniany regulamin jedynie powtarza wynikający z ustawy ogólny obowiązek właścicieli nieruchomości utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników oraz w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, jednakże nie wprowadza żadnych szczegółowych zasad w tym zakresie.

Wskazane uchybienia stanowią o nieprawidłowym wypełnieniu przez zgromadzenie Związku normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 2 pkt 2 i 2a ustawy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie powołanych przepisów ustawy, przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 1 ust. 3 regulaminu, w myśl którego "wszystkie odpady komunalne, pochodzące z terenu gmin będących uczestnikami Związku Międzygminnego "Centrum Zagospodarowania Odpadów - SELEKT", będą dostarczane do Instalacji Komunalnej ProZero Recykling

Zachód Sp. z o.o. w Piotrowie Pierwszym, gmina Czempień, zgodnie z zawartą umową powierzenia zadania własnego". W ocenie organu nadzoru regulacja ta nie znajduje oparcia w normie kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ustawy. Nie sposób doszukać się w treści art. 4 ustawy upoważnienia dla rady gminy (zgromadzenia związku międzygminnego) do określania czy też wskazywania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (związku międzygminnego) miejsc dostarczania odpadów komunalnych. Kwestie te unormowano w przepisach rangi ustawowej. Ogólny obowiązek przekazywania przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych do odpowiedniej instalacji komunalnej wynika z art. 29a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.). Stosownie do zapisów art. 6f ust. 1a pkt 1 i pkt 5 ustawy, wymogi dotyczące przekazywania odebranych niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych do instalacji komunalnych oraz instalacje, w szczególności instalacje komunalne, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany przekazać odebrane odpady komunalne, określone są w umowie w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w części dotyczącej odbierania odpadów. Z kolei w myśl art. 9e ust. 1 ustawy podmiot odbierający odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości jest obowiązany do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości: 1) selektywnie zebranych odpadów komunalnych bezpośrednio lub za pośrednictwem innego zbierającego odpady do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, o której mowa w art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach; 2) niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych bezpośrednio do instalacji komunalnej. Ustawodawca dopuścił ponadto możliwość przekazywania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych za pośrednictwem stacji przeładunkowej, o której mowa w art. 23 ust. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, jak również przekazywania tych odpadów do termicznego przekształcania, jeżeli gmina, z której są odbierane te odpady, prowadzi selektywne zbieranie odpadów zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 4a (art. 9e ust. 1c i 1d ustawy).

W świetle powyższego stwierdzić należy, że wskazanie przez zgromadzenie Związku w akcie prawa miejscowego - regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Związku instalacji komunalnej, do której mają być dostarczane wszystkie odpady komunalne pochodzące z terenu gmin będących uczestnikami Związku, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ustawy, a jednocześnie wkracza w sposób bezprawny w materię uregulowaną ustawowo, dodatkowo ją modyfikując. Uchybienie to stanowi istotne naruszenie omawianej normy kompetencyjnej i uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności obciążonego nim przepisu § 1 ust. 3 regulaminu.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 w związku z art. 99 ust. 1a 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:
Zgromadzenie Związku Międzygminnego "Centrum Zagospodarowania Odpadów - SELEKT"
Zarząd Związku Międzygminnego "Centrum Zagospodarowania Odpadów - SELEKT"