



Poznań, dnia 8 lutego 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.79.2021.17

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, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXVII/156/2020 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Golina - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2020 r. Rada Miejska w Golinie podjęła uchwałę nr XXVII/156/2020 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Golina (dalej: „uchwała”).

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439), po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Koninie”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 8 stycznia 2021 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały stwierdził co następuje.

Podstawę prawną podjęcia badanej uchwały stanowi przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.), dalej: "CzystGmU", 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 CzystGmU, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 CzystGmU, 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,

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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 CzystGmU, "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, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 CzystGmU 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 CzystGmU.

Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, 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 CzystGmU skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Odnosząc powyższe do postanowień ocenianego Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Golina, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr XXVII/156/2020 Rady Miejskiej w Golinie z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Golina, zwanego dalej „Regulaminem”, stwierdzić należy, że nie zawiera on wszystkich enumeratywnie wymienionych w CzystGmU zagadnień. Organ nadzoru wskazuje, że Regulamin nie określa w sposób prawidłowy, tak jak wymaga tego ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b CzystGmU, szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b CzystGmU wynika m.in, że punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych winny obligatoryjnie zapewniać przyjmowanie co najmniej wymienionych w tym przepisie rodzajów odpadów komunalnych zbieranych selektywnie. W katalogu tym ustawodawca wskazał m.in. odpady niebezpieczne, przy czym zauważyć należy, że odpady niebezpieczne stanowią odrębny rodzaj odpadów, które winny być przyjmowane przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych obok innych rodzajów odpadów, takich jak: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady, przeterminowane leki i chemikalia, odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałe w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe oraz odpady tekstyliów i odzieży (obowiązek przyjmowania odpadów tekstyliów i odzieży przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych stosuje się od dnia 1 stycznia 2025 r.). Tymczasem rada, ustalając frakcje odpadów

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

komunalnych przyjmowanych do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (§ 2 ust. 1 w zw. z § 2 ust. 3 Regulaminu), pominęła odpady niebezpieczne.

Ponadto, w § 2 ust. 1 pkt 10 Regulaminu, określono, iż "Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez prowadzenie selektywnego zbierania (...) zużytych opon (pochodzących z samochodów osobowych)". Natomiast zgodnie z § 2 ust. 3 Regulaminu „Odpady wskazane w ust. 1 (...) mogą być przekazywane przez właścicieli nieruchomości bezpośrednio do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych”. W § 5 ust. 2 pkt 6 Regulaminu zapisano również, że „zużyte opony (pochodzące z samochodów osobowych), stanowiące odpady komunalne należy wystawić przed teren nieruchomości, z której pochodzą (do drogi), w terminach określonych harmonogramem lub przekazać do pszok, w ilości nie przekraczającej 8 sztuk /rok/ gospodarstwo domowe”. W § 5 ust. 2 pkt 7 Regulaminu zapisano, że ”odpady budowlane i rozbiórkowe powstające podczas budowy, demontażu i prac remontowych wykonywanych bezpośrednio przez właściciela nieruchomości w postaci gruzu betonowego, ceglanego i ceramicznego mogą być przekazywane nieodpłatnie do pszok”.

Wyżej cytowane zapisy Regulaminu stanowią istotne naruszenie prawa w zakresie, w jakim ograniczają możliwość bezpłatnego przekazywania do gminnego Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych zużytych opon jedynie do opon „pochodzących z samochodów osobowych”, a odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, jedynie do odpadów „powstających podczas budowy, demontażu i prac remontowych wykonywanych bezpośrednio przez właściciela nieruchomości w postaci gruzu betonowego, ceglanego i ceramicznego”. Powyższe ograniczenie stanowi bezprawną modyfikację art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b CzystGmU, a ponadto jest niedopuszczalne w świetle art. 6r ust. 3a CzystGmU. W tym ostatnim przepisie ustawodawca wprowadza możliwość jedynie ilościowego, a nie przedmiotowego, ograniczenia zużytych opon i 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.

Również w § 2 ust. 1 pkt 4 oraz § 5 ust. 2 pkt 5 Regulaminu, Rada Miejska w Golinie dokonała modyfikacji przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b CzystGmU, wprowadzając w miejsce zwrotów ustawowych: „odpady opakowaniowe wielomateriałowe”, „zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny” pojęcia: „opakowania wielomateriałowe” oraz "zużyty kompletny sprzęt elektryczny i elektroniczny".

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 CzystGmU Regulamin ma określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące minimalnej (a nie maksymalnej) pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Tymczasem w § 6 ust. 1 i § 7 ust. 1 pkt 2 Regulaminu określono nie tylko minimalną, ale także maksymalną pojemność pojemników (worków, kontenerów, koszy) na odpady, co należy uznać za istotne naruszenie prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 12 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1136/19).

W § 13 ust. 1 Regulaminu rada zapisała, że: „Osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do (...) dołożenia starań, aby zwierzęta te nie były uciążliwe dla otoczenia”. Przepisem § 13 ust. 3 pkt 2 Regulaminu rada zobowiązała osoby utrzymujące zwierzęta domowe

do „dołożenie starań, aby zwierzęta te były jak najmniej uciążliwe dla otoczenia, nie zakłócały spokoju domowego”. Natomiast zgodnie z § 13 ust. 4 Regulaminu „Na terenach przeznaczonych dla wspólnego użytku osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do dołożenia starań, by zwierzęta te były jak najmniej uciążliwe dla otoczenia i nie zakłócały spokoju domowego”.

Organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich zostały uregulowane w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.), dalej: "K.c.". W myśl art. 144 K.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Organ uchwałodawczy nie ma zatem kompetencji do stosowania przepisów administracyjnych regulujących te zagadnienia. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, akt prawa miejscowego nie może swoimi przepisami wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a także nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (por. wyrok NSA dnia 30 września 2009 r., sygn. akt. II OSK 1077/09; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/WR 1179/98).

Wobec powyższego, 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 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.

**z up. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski**

(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska w Golinie
Burmistrz Golinie