



WOJEWODA WIELKOPOLSKI
KN-I.4131.1.865.2020.24

Poznań, dnia 4 stycznia 2021 r.

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 XXXII/220/20 Rady Gminy Duszniki z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Duszniki - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 listopada 2020 r. Rada Gminy Duszniki podjęła uchwałę nr nr XXXII.220.20 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Duszniki, dalej: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 713) oraz art. 4 ust. 1, 2, 2a i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.), oraz § 2, § 3, § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2019 r., poz. 2028)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 grudnia 2020 r.

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

Podstawą prawną podjęcia badanej uchwały jest 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 „ustawa”, zgodnie z brzmieniem którego: „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: „Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

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

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) uprzątkania 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 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;

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

- 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”.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Postanowienia przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09).

Odnosząc powyższe do do podjętej przez radę uchwały organ nadzoru stwierdza, że nie zawiera ona postanowień dotyczących częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych. Co prawda, częściowe postanowienia w tym zakresie zostały zawarte w § 16 ust. 4 uchwały, jednakże na mocy jej § 31 będą one obowiązywać dopiero od dnia 1 stycznia 2023 r. Jednocześnie rada, na podstawie przepisu derogacyjnego zawartego w § 30 uchwały zdecydowała o utracie mocy prawnej przez poprzednią uchwałę rady gminy dotyczącą przedmiotowego zagadnienia (wraz z jej późniejszymi zmianami), co spowodowało, że na lata 2021 - 2022 brak jest uregulowań dotyczących częstotliwości pozbywania się odpadów z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, tj. obligatoryjnego elementu uchwały wskazanego w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Brak taki stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Organ nadzoru zauważa, że w § 8 ust. 5 uchwały rada wprowadziła regulacje dotyczące częstotliwości *"opróżniania"* (nie jak w ustawie: *"pozbywania się"*) odpadów powstających w miejscach publicznych (nie, jak w ustawie: *"na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych"*), jednakże zapisy te nie spełniają w pełni ustawowego wymogu, o którym mowa powyżej.

Ponadto, rada nie uregulowała w sposób prawidłowy kwestii częstotliwości pozbywania się odpadów z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. W § 16 ust. 5 uchwały wskazano, że *"z terenu nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy typu hotele,*

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

restauracje, bary szybkiej obsługi możliwe jest częstsze pozbywanie się odpadów, tak jak z nieruchomości wielolokalowych (powinno być: nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi - przyp. własny)", jednakże w ocenie organu nadzoru taki zapis nie wypełnia dyspozycji ustawy, bowiem rada posługuje się niedookreślonym zwrotem "możliwe jest częstsze pozbywanie się odpadów", zamiast nałożyć na właścicieli nieruchomości konkretny obowiązek - wskazania częstotliwości pozbywania się odpadów.

Prawidłowa realizacja normy wynikającej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy wymaga, żeby lokalny prawodawca uregulował wszystkie kwestie w nim zawarte, przy czym winien on również posługiwać się poprawnymi pojęciami bez dokonywania ich modyfikacji oraz nakładać na właścicieli konkretne obowiązki w tym zakresie.

W § 3 ust. 1 uchwały postanowiono, że *"Właściciele nieruchomości zobowiązani są selektywnie zbierać następujące frakcje odpadów komunalnych: 1) niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne, niezawierające odpadów wskazanych w pkt 2-17 (podkr. własne); 2) papier; 3) metal; 4) tworzywo sztuczne; 5) odpady opakowaniowe wielomateriałowe; 6) szkło; 7) bioodpady; 8) popiół i żużel z palenisk domowych; 9) przeterminowane leki i chemikalia; 10) odpady niebezpieczne; 11) zużyte baterie i akumulatory; 12) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny; 13) meble i inne odpady wielkogabarytowe; 14) odpady budowlane i rozbiórkowe; 15) zużyte opony; 16) 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; 17) odpady tekstyliów i odzieży".* W dalszych przepisach uchwały rada również ujmuje odpady niesegregowane (zmieszane) w kategoriach selektywnej zbiórki odpadów (przykładowo: § 6 ust. 3, § 7).

Wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797 ze zm.), przez selektywne zbieranie należy rozumieć zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami. Stosownie do powyższych wytycznych w zakresie charakteryzowania się odpadów określonymi właściwościami i cechami, ustawodawca przepisem art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, wyodrębnił określone rodzaje odpadów, stwierdzając, że selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmuje co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Przy czym posłużenie się przez niego sformułowaniem "co najmniej" oznacza, że w ramach segregacji odpadów można wyselekcjonować inne jeszcze rodzaje odpadów, niemniej jednak te wymienione przez ustawodawcę stanowią niezbędne minimum, bez zachowania którego nie można mówić o prawidłowej selektywnej zbiórce odpadów komunalnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 8 lipca 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 259/20).

W ocenie organu nadzoru umieszczenie przez radę odpadów niesegregowanych (zmieszanych) w kategorii selektywnej zbiórki odpadów, stanowi naruszenie prawa.

Warto wskazać, że w uchwale nr XXXII.219.20 Rady Gminy Duszniki z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania

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

odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, rada prawidłowo stosuje pojęcie dotyczące selektywnej zbiórki odpadów (np. § 5 ust. 3 tej uchwały, gdzie wskazano, że „*Odpady komunalne gromadzone w sposób selektywny: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady, odpady niebezpieczne, (...)*”).

W ocenie organu nadzoru rada nie wypełniła również dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ nie określiła w sposób pełny i prawidłowy wymagań w zakresie 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.

Powyższe kwestie uregulowane zostały przez radę w § 6 do § 8 uchwały. W ocenie organu nadzoru sposób redakcji tych przepisów budzi wątpliwości interpretacyjne, jest niespójny, zawiera powtórzenia oraz błędne odesłania do innych przepisów uchwały, jak również powieliła błędne założenie, że odpady niesegregowane (zmieszane) podlegają zbiórce selektywnej, co powoduje błędy w redakcji czy systematyce tych przepisów.

Wobec powyższego wskazać można, że:

- a) w § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały wskazuje się, iż *"do zbierania odpadów komunalnych zbieranych w zabudowie jednorodzinnej stosować należy worki o pojemności 120 l, oznaczone następującymi kolorami (...)"*. Oznaczenie kolorystyczne odpadów zbieranych selektywnie i gromadzonych w workach/pojemnikach jest powtarzane również w ust. 3 pkt 3 i § 7 ust. 4 uchwały,
- b) w § 6 ust. 3 pkt 3 lit. b) rada posługuje się pojęciem selektywnie zbieranych odpadów i odsyła do m.in. frakcji odpadów niesegregowanych (zmieszanych),
- c) w § 6 ust. 4 pkt 3, który dotyczy szkół, przedszkoli i żłobków nie wskazano minimalnej pojemności worków/pojemników do segregacji, przy czym warto również wskazać na niekonsekwencję rady bowiem ust. 4 zawierający 11 punktów zatytułowany został: *"Minimalna pojemność pojemnika przeznaczonego do zbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych"* (podkr. własne), w jaki właściciel nieruchomości jest zobowiązany wyposażyć nieruchomość wynosi: (...) i winien się zatem odnosić tylko do pojemności pojemnika (nie worków) i odpadów niesegregowanych (zmieszanych),
- d) w § 6 ust. 3 pkt 4 lit. a) wskazano, że *"worki przeznaczone do selektywnego gromadzenia odpadów komunalnych obowiązkowo muszą być wyposażone w taśmę służącą do zawiązania worka z daną frakcją zgromadzonych odpadów"* - organ nadzoru nie jest w stanie ustalić, czy wymóg ten dotyczy tylko i wyłącznie nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy (na co wskazuje jego umiejscowienie w pkt 4 ust. 3 § 6 uchwały), czy jest to błąd. Zwrócić uwagę należy przy tym, że worki na odpady są dostarczane przez podmiot, z którym gmina zawarła umowę na odbieranie odpadów (§ 14 ust. 5 uchwały).
- d) w § 7 ust. 3 uchwały nie wskazano minimalnej pojemności pojemnika na bioodpady, zapis o treści: *"Do zbierania bioodpadów właściciele nieruchomości przeznaczają pojemniki o pojemności 120 l lub 240 l koloru brązowego z napisem Bio"* nie spełnia tego wymogu, bowiem wskazuje dwie różne pojemności.

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

e) w § 7 ust. 4 wskazano, że: "Fracje odpadów, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1-4 oraz pkt 6 należy gromadzić w workach/pojemnikach o następującym oznakowaniu kolorystycznym dla poszczególnych frakcji odpadów: 1) papier - w workach/pojemnikach koloru niebieskiego, oznaczony napisem "Papier"; 2) szkło - w workach/pojemnikach koloru zielonego, oznaczonych napisem "Szkło"; 3) tworzywa sztuczne, metale, odpady opakowaniowe wielomateriałowe - w workach/pojemnikach koloru żółtego, oznaczonych napisem "Metale i tworzywa sztuczne"; 4) bioodpady - w workach/pojemnikach koloru brązowego, oznaczonych napisem "Bio". Przepis ten dotyczy odpadów zbieranych selektywnie, natomiast zawiera błędne odesłanie do § 3 ust. 1 pkt 1, który dotyczy odpadów niesegregowanych (zmieszanych) i jednocześnie nie zawiera odesłania do § 3 ust. 1 pkt 5, który dotyczy odpadów opakowaniowych wielomateriałowych.

f) w § 8 uchwały rada posługuje się zmodyfikowanym pojęciem "miejsca publiczne", zawierającym w sobie m.in. drogi publiczne, zamiast posługiwać się pojęciami ustawowymi, tj. "tereny przeznaczone do użytku publicznego" oraz "drogi publiczne". Ponadto, w § 8 ust. 3 określającym dopuszczalność ustawiania w miejscach publicznych pojemników przeznaczonych do selektywnego zbierania odpadów rada zawarła błędne odesłanie do § 2 ust. 1-5, natomiast kwestie selektywnie zbieranych odpadów są uregulowane w w § 3 ust. 1 pkt 2 i nast. (należy przypomnieć, że § 3 ust. 1 pkt 1 dotyczy odpadów niesegregowanych, o czym była mowa powyżej).

Mając na uwadze, że rada podejmując przedmiotową uchwałę nie wypełniła w sposób pełny i prawidłowy delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, organ nadzoru orzekł, jak w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski

(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Duszniki
Wójt Gminy Duszniki

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