



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 grudnia 2020 r.

Poz. 9867

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.729.2020.19

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 10 grudnia 2020 r.

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 XXIII/192/2020 Rady Miejskiej w Sompolnie z dnia 29 października 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Sompolno - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 października 2020 r. Rada Miejska w Sompolnie podjęła uchwałę nr XXIII/192/2020 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Sompolno.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 r., poz. 713) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2020 r. poz. 1439)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 10 listopada 2020 r.

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 2020 r. poz. 1439), zwanej dalej „ustawą”, 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:

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;

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 NSA z 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09).

W § 2 ust. 11 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Sompolno, stanowiącego załącznik do uchwały nr XXIII/192/2020 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Sompolno, zwanego dalej "regulaminem", rada postanowiła:

"Odpady w postaci zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne z prac prowadzonych przez właścicieli nieruchomości we własnym zakresie, odpady tekstyliów i odzieży, odpady niebezpieczne, chemikalia, należy przekazywać do punktu selektywnego zbierania odpadów". Powyższy przepis winien korelować z regulacjami wynikającymi z art. 6r ust. 3a ustawy. W myśl powyższego, w uchwale określającej szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz 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. Stosownie do przywołanego przepisu dopuszczalne jest wprowadzenie ograniczenia ilościowego przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych m.in. odpadów budowlanych i rozbiórkowych, natomiast ustawodawca nie przewiduje w tym zakresie wprowadzenia innego kryterium, jak to zrobił lokalny prawodawca wskazując, że w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych będą odbierane odpady budowlane i rozbiórkowe "stanowiące odpady komunalne z prac prowadzonych przez właścicieli nieruchomości we własnym zakresie".

W § 4 ust. 1 regulaminu rada postanowiła: "Mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej posesji, przy użyciu środków ulegających biodegradacji, przy jednoczesnym zabezpieczeniu przed spływem zużytej wody na tereny sąsiednich posesji lub na tereny publiczne". W ocenie organu nadzoru art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy upoważnia radę do określenia w regulaminie warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (zob. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r. sygn. akt II OSK 1256/09). W myśl powołanego przepisu organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, które mają na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Przepis ten nie upoważnia rady do wskazania miejsc, w których można myć i naprawiać pojazdy poza myjniami i warsztatami samochodowymi, co więcej, w świetle upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy do mycia i naprawy pojazdu na własnej nieruchomości nie jest wymagana zgoda rady, ewentualnie kwestia uzyskiwania zgody na naprawę i mycie pojazdu na nieruchomości cudzej należy do zagadnień cywilnoprawnych i w związku z tym nie może być regulowana aktem prawa miejscowego.

W § 10 ust. 5 regulaminu we wprowadzeniu do wyliczenia rada postanowiła: "Odpady zebrane selektywnie, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1-5 odbierane będą od właścicieli nieruchomości z częstotliwością: (...)", natomiast w § 10 ust. 7 regulaminu rada określiła: "Meble i inne odpady wielkogabarytowe odbierane będą "u źródła" według ustalanego harmonogramu, co najmniej 1 raz w roku". Zdaniem organu nadzoru nastąpiło nieprawidłowe wypełnienie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Rada określiła bowiem częstotliwość odbierania, a nie pozbywania się odpadów komunalnych. Tymczasem zadaniem legislacji gminnej wymaganej przez wyżej wskazany przepis jest określenie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenów nieruchomości, a zatem m.in. jak często właściciele nieruchomości mają się pozbywać odpadów komunalnych i w jaki sposób mają być udostępniane pojemniki służące do zbierania odpadów podmiotowi uprawnionemu do ich odbioru. Z kolei postanowienia dotyczące częstotliwości odbierania odpadów komunalnych są obligatoryjnie regulowane w uchwale w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Przepisy uchwalane na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy powinny być skierowane do wytwórców odpadów - właścicieli nieruchomości, na których wytwarzane są odpady komunalne i odnosić się do częstotliwości oraz sposobu pozbywania się odpadów, natomiast przepisy uchwalane na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy adresowane powinny być

do odbierających odpady i odnosić się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Wskazane powyżej uchybienia stanowią o nieprawidłowym wypełnieniu przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie powołanych przepisów ustawy, przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 991/17 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Kr 1041/16).

W § 15 ust. 1 regulaminu rada postanowiła: "Nieruchomość, na której przebywają swobodnie zwierzęta domowe winna być ogrodzona i zabezpieczona w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostanie się zwierząt poza jej obszar". Wskazane regulacje wykraczają poza zakres delegacji ustawowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Z przywołanego przepisu jednoznacznie bowiem wynika, że rada ma kompetencje jedynie do tego, aby określić wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Należy podkreślić, że obowiązki właścicieli, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie mogą być formułowane dowolnie. Przede wszystkim prawodawcy miejscowemu nie wolno wkraczać w zakres materii ustawowej. Do tej materii należy zaś sprawa sprawowania kontroli nad wyprowadzanym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę w odpowiednim zakresie reguluje bowiem art. 10a ust. 3-4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638): "3. Zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. 4. Zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście".

W § 17 ust. 1 regulaminu rada ustaliła: "Na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich, drobiu i gołębi pod warunkiem spełnienia wymogów sanitarnych, budowlanych, ochrony środowiska i ochrony zwierząt określonych przepisami odrębnymi". W myśl art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, rada jest zobowiązana do określenia wymagań utrzymywania wyłącznie zwierząt gospodarskich, tymczasem w regulaminie wskazała także "drób i gołębie" nieprawidłowo wypełniając delegację ustawową [por. art. 2 pkt 1-2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 2132)]. Wskazać bowiem należy, iż zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich drób należy także do grupy zwierząt określanej mianem "zwierząt gospodarskich", natomiast do tej grupy nie zaliczają się gołębie.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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.

Wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Aneta Niestrawska
/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

Rada Miejska w Sompolnie

Burmistrz Miasta Sompolno