



Poznań, dnia 17 marca 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.151.2021.7

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 247/XXV/2021 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Śrem – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr 247/XXV/2021 Rady Miejskiej w Śremie w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Śrem została podjęta na sesji w dniu 18 lutego 2021 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: „art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2020 z 2020 r., poz. 1439 i 2361”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 19 lutego 2021 r.

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

Uchwałą nr 247/XXV/2021 z dnia 18 lutego 2021 r. (zwaną dalej „uchwałą”) Rada Miejska w Śremie ustaliła „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Śrem”.

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 2020 r. poz. 1439 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. 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

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

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) uprzątnięcia 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”.

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 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, 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.

W § 13 pkt 1 lit. b tiret pierwsze uchwały ustalono częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych określonych jako „bioodpady - zielone” w następujący sposób: „w zabudowie wielolokalowej: na zgłoszenie, w sposób zapewniający nieprzepełnianie urządzeń, jednak

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

nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie”. Zgodnie z § 13 pkt 2 lit. b i c uchwały ustalono, że odpady komunalne niesegregowane (zmieszane) odbierane będą: „b) w zabudowie wielolokalowej obejmującej obszar miasta Śrem z kontenerów lub zamiennego zestawu pojemników: na zgłoszenie, w sposób zapewniający nieprzepełnianie urządzeń, jednak nie rzadziej niż raz w tygodniu, poza obszarem miasta Śrem: na zgłoszenie, w sposób zapewniający nieprzepełnianie urządzeń, jednak nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie, c) w w zabudowie wielolokalowej z pojemników: raz na dwa tygodnie”.

W ocenie organu nadzoru cytowane zapisy uchwały naruszają prawo w stopniu istotnym. Zgodnie z art. 6r ust. 3b ustawy: „Dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych”. Tymczasem zgodnie z cytowanymi przepisami uchwały właściciele nieruchomości są zobowiązani do pozbywania się „bioodpadów - zielonych” w zabudowie wielolokalowej „nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie”, odpady komunalne zmieszane w zabudowie wielolokalowej poza obszarem miasta Śrem odbierana będą „nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie”, natomiast odpady komunalne zmieszane w zabudowie wielolokalowej z pojemników odbierane będą „raz na dwa tygodnie”.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru ww. przepisy regulaminu naruszają prawo w stopniu istotnym, co skutkuje brakiem zapisów o częstotliwości pozbywania się „bioodpadów - zielonych” z terenu nieruchomości o zabudowie wielolokalowej, zmieszanych odpadów komunalnych z terenu nieruchomości o zabudowie wielolokalowej poza obszarem miasta Śrem oraz zmieszanych odpadów komunalnych z terenu nieruchomości o zabudowie wielolokalowej „z pojemników”.

W rezultacie powyższe zapisy uchwały nie wypełniają delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości.

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę na błędne i naruszające prawo w stopniu istotnym użycie przez Radę Miejską w Śremie w treści ocenianej uchwały pojęcia „odbioru odpadów” w treści przepisów mających regulować częstotliwość i sposób **pozbywania się** odpadów komunalnych z terenu nieruchomości (stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy), co uczyniono w § 13 pkt 1 lit. c uchwały („odpady takie, jak: tworzywa sztuczne i metale, szkło bezbarwne, szkło kolorowe, papier odbierane będą”), w § 13 pkt 1 lit. d uchwały („popiół i żużel z palenisk domowych odbierany będzie”), w § 13 pkt 2 uchwały („odpady komunalne niesegregowane (zmieszane) odbierane będą”).

Powyższe, zdaniem organu nadzoru, prowadzi do wniosku, że ustanawiając ww. przepisy uchwały, nie wypełniono właściwie delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Zadaniem legislacji gminnej wymaganej przez art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy jest określenie **częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenów nieruchomości**, a zatem m.in. wskazanie 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, podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Przepisy uchwalane na podstawie

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

art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy winny zatem być skierowane do wytwórców odpadów - właścicieli nieruchomości, na których wytwarzane są odpady komunalne i odnosić się do częstotliwości oraz sposobu pozbywania się tych 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.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 21 czerwca 2017 r. (sygn. akt II OSK 991/17), w którym stwierdzono: *„Na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mamy do czynienia z dualizmem normatywnym w zakresie instytucji odbierania odpadów. Kierując się regułą lege non distinguente nec nostrum est distinguere (tam gdzie rozróżnień nie wprowadza sam prawodawca, tam nie jest wolno ich wprowadzać interpretatorowi), należy uznać, że stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów, zaś uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Ustawodawca bowiem celowo wprowadził rozróżnienie tych dwóch pojęć. Brak legalnej definicji nie stanowi zatem przeszkody w dokonaniu systemowej wykładni kontekstowej tego pojęcia, zwłaszcza przez pryzmat ustalenia zakresu czynności składających się na »odbieranie odpadów«. Na delegację ustawową należy patrzeć poprzez adresata normy. Mianowicie, o ile przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy adresowany jest do wytwórców odpadów, właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady i dotyczy częstotliwości pozbywania się odpadów, o tyle art. 6r ust. 3 ustawy adresowany jest do odbierających te odpady od ww. podmiotów i odnosi się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zakresy obu tych upoważnień są zatem rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Kr 1041/16 (dostępny [w:] CBOSA), zwrócił uwagę na konieczność rozróżnienia pojęcia »pozbywania i odbierania odpadów komunalnych« właśnie ze względu na adresata norm zawartych w tych dwóch przepisach ustawy, czyli art. 4 ust. 2 pkt 3 i art. 6r ust. 3 ustawy. Uznanie, że obie delegacje winny określać to samo zagadnienie podważałoby sens tych regulacji i obalało leżącą u podstaw reguł wykładni logicznej i systemowej zasadę racjonalizmu ustawodawcy. Owszem - co podkreślił Sąd pierwszej instancji - częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych należy skorelować, czyli wzajemnie powiązać - zestawić z częstotliwością odbierania odpadów komunalnych, ale nie można dopuścić do tego, aby te dwa pojęcia były używane zamiennie. Gdyby te pojęcia mogły być używane zamiennie, nie byłoby sensu zawierania w ustawie dwóch przepisów regulujących tą samą materię. Wystarczyłby jeden, który upoważniałby radę gminy do uregulowania częstotliwości np. pozbywania się odpadów komunalnych”.*

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, przepisy § 13 pkt 1 lit. c i d oraz § 13 pkt 2 uchwały naruszają prawo w stopniu istotnym, ponieważ błędne użycie pojęcia „odbioru odpadów” prowadzi do niewypełnienia delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Powyższe zapisy uchwały równocześnie wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, nie realizują upoważnienia ustawowego oraz są sprzeczne z art. 6r ust. 3 ustawy, który stanowi odrębną, oddzielnie wypełnianą przez radę gminy podstawę kompetencyjną do stanowienia norm w zakresie częstotliwości odbioru odpadów komunalnych, adresowanych do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Rezultatem powyższych wad uchwały jest niewypełnienie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości.

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

Równocześnie organ nadzoru wskazuje jeszcze jedną wadę prawną, którą obarczona została oceniana uchwała.

Zgodnie z § 20 pkt 3 uchwały, osoby utrzymujące zwierzęta gospodarskie są zobowiązane: „przeprowadzać deratyzację pomieszczeń, w których prowadzona jest hodowla zwierząt każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis narusza prawo w stopniu istotnym. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, rada gminy uprawniona jest wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Norma kompetencyjna ustanowiona w ww. przepisie nie obejmuje natomiast nałożenia przez radę gminy takiego obowiązku na podmioty prywatne lub obciążenia ich kosztami jego realizacji (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12, wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 września 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 386/15 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 792/13). Zakres obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących wykonywania zapisów regulaminu wynika z ustawy, która zapewnia ich pełne unormowanie. (por. wyrok NSA z dnia 13 września 2016 r. w sprawie II OSK 3026/14). Organ nadzoru zwraca również uwagę na obowiązek wynikający z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.), zgodnie z którym właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należyтым stanie higieniczno-sanitarnym, w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności zwalczać gryzonie, insekty i szkodniki.

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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
*(dokument podpisany
elektronicznie)*

Otrzymują:
Rada Miejska w Śremie
Burmistrz Śremu