



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 maja 2020 r.

Poz. 3658

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.428.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 17.191.2020 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Rydułtowy - w części określonej w:

- § 1 pkt 1, jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b 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.), dalej jako „ustawa”,
- § 1 pkt 8 w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie § 3 ust. 1 pkt 3 i 4 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 pkt 3 w zw. art. 6r ust. 3b ustawy,
- § 1 pkt 8 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 3 ust. 2' pkt 3 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 pkt 3 w zw. art. 6r ust. 3b ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2020 r. Rada Miasta Rydułtowy dokonała zmiany uchwały nr 26.255.2017 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 19 stycznia 2017r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Rydułtowy.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała ww. części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 – ust. 3 ustawy - *Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.*

2. *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.

2a. 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 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.

3. Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.

Należy podnieść, iż przyznane organowi stanowiącemu gminy kompetencje ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie ściśle określonym. Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest bowiem zamknięty i rada gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Regulamin stanowi akt prawa miejscowego, więc winien on kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie

art. 4 ust. 2 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 531/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/06, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 687/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Za niezgodny z prawem należy uznać § 1 pkt 1 uchwały nadający nowe brzmienie § 1 ust. 2 pkt 10 i 11 Regulaminu. Przepisem § 1 ust. 2 pkt 10 Regulaminu w nowym brzmieniu Rada dokonała podziału jednej z frakcji selektywnie zbieranych odpadów komunalnych, tj. zużytych opon na:

- opony z pojazdów ciężarowych, sprzętu budowlanego, urządzeń przemysłowych i ciągników rolniczych,
- pozostałe opony.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu regulamin określa szczegółowe wymagania w zakresie 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 oraz m.in. zużytych opon. Ustawodawca wprowadził zatem konieczność uregulowania w przedmiotowym regulaminie szczegółowych zasad selektywnego zbierania na terenie gminy odpadów komunalnych – obejmujących frakcje odpadów – zużyte opony. We wskazanym wyżej przepisie regulaminu wprowadzono dodatkowy podział w stosunku do wskazanej frakcji obejmujący z jednej strony opony z konkretnie wskazanych w lit. a pojazdów, natomiast z drugiej strony pozostałe opony (lit. b).

Zdaniem organu nadzoru skoro ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy wskazał, iż selektywne zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych ma obejmować frakcję – zużyte opony, brak jest podstaw prawnych do wprowadzenia w podejmowanym przez Radę regulaminie postanowień dokonujących podziału powyższej frakcji odpadów komunalnych. Zaznaczyć przy tym należy, iż na mocy art. 4 ust. 2a ustawy Rada może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów, jak również postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne, jednakże te podstawowe frakcje określone już przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy powinny zostać niezmienione.

Uwzględniając powyższe oraz dokonując dalszej analizy kwestionowanej uchwały stwierdzić należy również, że w sprzeczności z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy pozostaje również przepis § 1 ust. 2 pkt 11 Regulaminu w nowym brzmieniu. W przepisie tym Rada określając frakcję odpadów: odpady budowlane i rozbiórkowe dokonała podziału tej frakcji na:

- a) gruz,
- b) papę odpadową,
- c) materiały izolacyjne,
- d) odpady materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia,
- e) pozostałe odpady budowlane i rozbiórkowe.

Zdaniem organu nadzoru, z przyczyn podanych wyżej brak jest podstaw do dokonania podziału wskazanej frakcji odpadów komunalnych. Działanie takie ocenić należy jako działanie naruszające prawo w sposób istotny.

W § 1 pkt 8 uchwały Rada nadała nowe brzmienie § 3 ust. 1-3 Regulaminu. Zgodnie z § 3 ust. 1 Regulaminu w nowym brzmieniu: Ustala się następującą częstotliwość pozbywania się niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych:

- 1) z zabudowy jednorodzinnej - 1 raz na 2 tygodnie od kwietnia do października, 1 raz w miesiącu w pozostałym okresie,
- 2) z zabudowy wielolokalowej - 3 razy w tygodniu,

3) z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne - nie rzadziej niż 1 raz w miesiącu, z zastrzeżeniem pkt 4,

4) z nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, ogrodów działkowych oraz innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe - nie rzadziej niż 1 raz w miesiącu od kwietnia do października, w pozostałym okresie na bieżąco w miarę powstawania odpadów.

Zdaniem organu nadzoru ustalona częstotliwość pozbywania się odpadów niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych z nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (pkt 3), a także z nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, ogrodów działkowych oraz innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe zostały podjęte z naruszeniem upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 3 w zw. art. 6r ust. 3b ustawy. W przepisach tych Rada postanowiła bowiem, iż niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne ze wskazanych nieruchomości będą usuwane z częstotliwością nie rzadziej niż 1 raz w miesiącu od kwietnia do października, w pozostałym okresie na bieżąco w miarę powstawania odpadów.

Tymczasem, zgodnie z art. 6r ust. 3b ww. 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 (...) *nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych*. Obecne brzmienie przepisu art. 6r ust. 3b ustawy zostało wprowadzone ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579), z mocą obowiązującą od dnia 6 września 2019 r. Zdaniem organu nadzoru uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach winna uwzględniać wytyczne wynikające z art. 6r ust. 3b tej ustawy w obecnym brzmieniu. Częstotliwość „pozbywania się odpadów komunalnych” przez właścicieli nieruchomości, ustalana na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, musi uwzględniać określoną przez ustawodawcę w art. 6r ust. 3b tej ustawy minimalną częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych i bioodpadów. W ocenie organu nadzoru regulacja § 3 ust. 1 pkt 3 i 4 Regulaminu w nowym brzmieniu jest sprzeczna z art. 6r ust. 3b ustawy, nie respektuje bowiem określonej w tym przepisie minimalnej częstotliwości odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych w okresie od kwietnia do października. Ponadto należy podkreślić, iż w sposób niewłaściwy określona została również częstotliwość pozbywania się niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych ze wskazanych nieruchomości w pozostałym okresie, czyli od listopada do marca. Rada wskazała bowiem, iż w tym okresie częstotliwość pozbywania się tych odpadów będzie odbywać się na bieżąco. Rada użyła w tym przepisie sformułowania „na bieżąco”, które jest nieprecyzyjne i może być niezrozumiałe dla przeciętnego adresata, czego skutkiem może być brak świadomości po jego stronie, jak należy prawidłowo ten obowiązek wykonać. Zdaniem organu nadzoru, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Przytoczony fragment regulaminu nie spełnia tego warunku.

Podobny zarzut należy odnieść również do regulacji zawartej w § 3 ust. 2' pkt 3 Regulaminu w nowym brzmieniu, w którym ustalona została częstotliwość pozbywania się selektywnie zebranych odpadów komunalnych, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 6, a zatem bioodpadów. W przepisie tym Rada postanowiła, iż wskazane odpady z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne będą usuwane z częstotliwością wynoszącą nie rzadziej niż 1 raz w miesiącu od kwietnia do października, w pozostałym okresie na bieżąco w miarę powstawania odpadów.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności uchwały Nr 17.191.2020 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 26 marca 2020 r. w części wskazanej wyżej należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak