



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 maja 2020 r.

Poz. 3664

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.441.2020 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 XVII.124.2020 Rady Gminy Przystajń z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XVIII.174.2016 Rady Gminy Przystajń z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przystajń, w całości, jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2020 r. Rada Gminy Przystajń dokonała zmiany uchwały nr XVIII.174.2016 Rady Gminy Przystajń z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przystajń, dalej jako "uchwała".

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 2 pkt 6, 4 ust. 1 i 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w całości 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) *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.*

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) *postanović 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).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja § 1 ust. 4 uchwały ustalającego nowe brzmienie § 13 regulaminu, a dotycząca częstotliwości pozbywania się bioodpadów, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytych opon, 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, odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Zgodnie z przepisem § 13 ust. 1 pkt 5 regulaminu w nowym brzmieniu wskazanych wyżej odpadów należy pozbywać się *na bieżąco*. Użyte przez Radę określenie dotyczące częstotliwości opróżniania wskazanych w § 13 ust. 1 pkt 5 regulaminu w nowym brzmieniu odpadów komunalnych *na bieżąco* nie wyczerpuje ustawowego obowiązku określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawy wymaga bowiem precyzyjnego i jasnego określenia częstotliwości pozbywania się odpadów, tak aby adresat uchwały nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Rada powinna zatem określić w regulaminie, w jakich odstępach czasowych właściciele nieruchomości mają pozbywać się odpadów komunalnych; nie chodzi przy tym o wskazanie, kiedy to nastąpi, ale jak często ma być ono dokonywane. Sformułowanie „na bieżąco” jest nieprecyzyjne i niezrozumiałe dla przeciętnego adresata, czego skutkiem może być brak świadomości po jego stronie, jak należy prawidłowo ten obowiązek wykonać. Zdaniem organu nadzoru, przepisy prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z nich kto, w jakich okolicznościach i w jak sposób powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienie Regulaminu nie spełniają tego warunku, co powoduje że została naruszona zasada poprawnej legislacji, znajdująca oparcie w art. 2 Konstytucji RP. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że w powyższym zakresie nie została wypełniona delegacja ustawowa wynikająca z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Wskazać również należy, iż 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. 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”. Trudno uznać, czy określona wyżej częstotliwość pozbywania się bioodpadów uwzględnia minimalną częstotliwość odbierania bioodpadów w okresie od kwietnia do października.

Zdaniem organu, Rada Gminy nie wypełniła również dyspozycji przepisu art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z innego powodu. Należy bowiem zauważyć, iż Rada Gminy w sposób nieprawidłowy w § 13 ust. 1 pkt 8 regulaminu w nowym brzmieniu uregulowała częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych gromadzonych w pojemnikach zlokalizowanych w miejscach przeznaczonych do użytku publicznego. W przepisie tym Rada postanowiła, iż *odpady komunalne gromadzone w pojemnikach zlokalizowanych w miejscach przeznaczonych do użytku publicznego - częstotliwość odbioru należy dostosować do potrzeb w taki sposób, aby nie dopuścić do przepełniania pojemników, nie rzadziej jednak niż raz na dwa tygodnie*. Przepisem tym Rada w rzeczywistości określiła częstotliwość odbioru odpadów z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, a więc materię właściwą dla uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

Tymczasem, 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 komunalnych, z kolei uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Przedmiotem regulacji obu uchwał są zatem dwie zupełnie odrębne kwestie; jedna z nich będzie normowana z punktu widzenia obowiązków ciążących na właścicielu nieruchomości, druga z kolei z punktu widzenia obowiązków Gminy. Założywszy racjonalność ustawodawcy, który nie może upoważniać dwukrotnie do regulowania tej samej materii, stwierdzić należy, że zakresy obu upoważnień są rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Tekst prawny należy tłumaczyć w taki sposób, aby żaden z jego elementów nie okazał się zbędny i miał rozsądną treść. Uznanie, że obie delegacje mają element wspólny podważałoby sens tych regulacji i obalało leżący u podstaw reguły wykładni racjonalizm

ustawodawcy. Prowadzi to do uznania, że w powyższym zakresie powinny istnieć dwie odrębne regulacje, przy czym jedna z nich powinna zostać ujęta w regulaminie utrzymania czystości i porządku podejmowanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, a druga w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Obie te regulacje zaś powinny być normowane w sposób kompleksowy i przede wszystkim nie powinny być mieszane i używane zamiennie. Określenie zatem częstotliwości odbierania odpadów komunalnych w Regulaminie jest nie tylko przekroczeniem delegacji ustawowej, ale uregulowaniem materii właściwej dla innego aktu prawnego. Z uwagi na to konieczne staje się unieważnienie § 13 ust. 1 pkt 8 Regulaminu w nowym w brzmieniu. Z kolei unieważnienie wskazanego przepisu spowoduje, iż delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy nie będzie zrealizowana. Brak bowiem będzie częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Organ nadzoru jeszcze raz podkreśla, iż należy rozróżnić dwa pojęcia: czym innym jest bowiem częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, a czym innym częstotliwość odbierania odpadów. Owszem, kwestie pozbywania się odpadów komunalnych i odbierania tych odpadów można, a wręcz należy ze sobą powiązać, ale nie można tych pojęć używać zamiennie, jak to uczyniono w przedmiotowej uchwale. To są dwa różne pojęcia, normujące obowiązki dwóch różnych podmiotów. Bowiem art. 6r ust. 3 ustawy kreuje obowiązki gminy - jej zadania publiczne względem właściciela nieruchomości. Z kolei regulamin z art. 4 ustawy kształtuje obowiązki właściciela nieruchomości (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 1777/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na marginesie należy zauważyć, iż Rada Gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przystajń, przyjętym uchwałą nr XVIII.174.2016 Rady Gminy Przystajń z dnia 27 czerwca 2016 r. przy określaniu rodzaju pojemników służących do zbierania odpadów na terenach przeznaczonych do użytku *publicznego oraz na drogach publicznych w § 7 ust. 4 regulaminu* posługuje się pojęciem urządzeń do gromadzenia odpadów w miejscach publicznych (kosze uliczne). Podczas gdy w § 13 ust. 1 pkt 8 Regulaminu w nowym brzmieniu jest mowa o odpadach komunalnych gromadzonych w pojemnikach zlokalizowanych w miejscach przeznaczonych do użytku publicznego. Nie sposób przy tym ustalić, czy jest jakakolwiek różnica pomiędzy urządzeniami do gromadzenia odpadów (kosze uliczne), a pojemnikami zlokalizowanymi w miejscach przeznaczonych do użytku publicznego.

Z powyższych przyczyn niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru pragnie zauważyć, że treść § 1 ust. 2 Regulaminu w nowym brzmieniu jest niekompletna. W przepisie tym Rada wskazała ujednoczone kolory pojemników lub worków służących do selektywnego gromadzenia odpadów komunalnych. Zgodnie z tym przepisem do *selektywnego gromadzenia odpadów należy stosować pojemniki lub worki o następujących ujednoczonych kolorach:*

- a) *żółty – z przeznaczeniem na odpady tworzyw sztucznych, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, odpady metali,*
- b) *niebieski - z przeznaczeniem na odpady papieru,*
- c) *zielony - z przeznaczeniem na odpady szkła.*

Tymczasem, należy zauważyć, iż Rada nie określiła sposobu oznaczenia pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych obejmujących frakcję: bioodpady.

Tak samo nieprawidłowo wypełnia delegację z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy regulacja § 6 ust. 2 Regulaminu w nowym brzmieniu. W powołanych przepisach Rada Gminy określiła wytyczne, którymi mają kierować się podmioty tam określone, przy ustalaniu minimalnej pojemności pojemników do zbierania odpadów komunalnych. Rada Gminy nałożyła obowiązek dostosowania minimalnej pojemności pojemników na odpady komunalne do liczby: dzieci, uczniów, pracowników, łóżek, miejsc konsumpcyjnych. W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy. Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnia organ stanowiący gminy do określenia 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 dwóch wartości: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. Nakaz uwzględnienia podanych wskaźników stanowi skierowaną do rady gminy wytyczną, która winna być zastosowana przy określaniu rodzaju i minimalnej pojemności pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Uwzględnienie

powyższych czynników winno zatem nastąpić przed ustaleniem minimalnej pojemności pojemników do zbierania odpadów i określenia jej w uchwale. Rada powinna określać w sposób jasny i zrozumiały dla adresatów minimalną pojemność pojemnika i worka na odpady komunalne, w jaki należy wyposażyć nieruchomość. Regulacja § 6 ust. 2 Regulaminu w nowym brzmieniu tych wymogów nie spełnia, czym narusza art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

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

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII.124.2020 Rady Gminy Przystajń z dnia 30 marca 2020 r. - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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