



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 października 2020 r.

Poz. 7285

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.867.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 października 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały 111/XVII/2020 Rady Gminy Kamienica Polska z dnia 4 września 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamienica Polska - w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1439), dalej, jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 września 2020 r. Rada Gminy Kamienica Polska podjęła uchwałę Nr 111/XVII/2020 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamienica Polska, dalej uchwała zwana jako „Regulamin”. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 11 września 2020 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 4 ust. 1, ust. 2, ust. 2a, ust. 3 ustawy oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy – *1. 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) 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.

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/GI 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).

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 ust. 2 ustawy, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinno się uwzględnić przy ustalaniu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Zdaniem organu nadzoru w przedmiotowym regulaminie Rada Gminy nie określiła 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. A zatem nie zrealizowała prawidłowo delegacji, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Przepis ten 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. Tymczasem, w rozdziale 3 regulaminu Rada określiła jedynie wielkość pojemników, worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, nie wskazała natomiast precyzyjnie i konkretnie minimalnej pojemności tych pojemników i worków.

Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 i art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, bowiem nie określiła prawidłowo szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W ocenie organu nadzoru w § 6 ust. 5 Regulaminu Rada zawarła unormowania dotyczące wyłącznie utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym i technicznym. Brak jest w przedmiotowym regulaminie określenia szczegółowych zasad dotyczących utrzymania pojemników w odpowiednim stanie porządkowym.

Ponadto w § 7 Regulaminu Rada określiła, że *Utrzymanie miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym właściciel nieruchomości realizuje poprzez: 1) przygotowanie na terenie nieruchomości miejsca w celu ustawienia pojemników i worków do gromadzenia odpadów komunalnych; 2) usytuowanie miejsca gromadzenia odpadów w sposób umożliwiający ich bezpieczny odbiór; 3) sprzątnięcie, czyszczenie i porządkowanie miejsca gromadzenia odpadów, aby na terenie wokół pojemników nie zalegały odpady na ziemi.* Brak jest, zdaniem organu nadzoru, określenia szczegółowych zasad dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym miejsc gromadzenia odpadów, a zasady wskazane przez Radę dotyczą wyłącznie kwestii porządkowych.

W regulaminie brak jest przepisu określającego warunki rozmieszczania koszy na drogach publicznych. W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 5 ust. 4 regulaminu jest niewystarczająca. Również niedopuszczalne jest określenie warunków rozmieszczenia koszy na terenach przeznaczonych do użytku publicznego w formie katalogu otwartego (np. *na innych terenach użytku publicznego*). Brak powyższych regulacji, stanowiących obligatoryjne elementy każdego regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach przesądza o nieważności całej uchwały.

Organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2a pkt 1 ustawy. Z przepisu tego wynika, że rada gminy może w regulaminie 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. Skoro Rada w § 3 ust. 1 pkt 15 regulaminu wprowadziła obowiązek selektywnego zbierania popiołu z palenisk domowych, a zatem określiła frakcję odpadów nie wymienioną w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy, to powinna określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów. Tymczasem, przedmiotowy Regulamin powyższych wymagań nie określa. W zakresie dotyczącym popiołów z palenisk domowych w § 6 ust. 4 Regulaminu, Rada określiła jedynie rodzaj i pojemność pojemnika do gromadzenia tej frakcji odpadów.

Rada Gminy w § 3 ust. 8 Regulaminu przyjęła, iż nałożony obowiązek, dotyczący uprzątnięcia błota, śniegu, lodu powinien być realizowany *niezwłocznie*. Wskazać trzeba, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy nie upoważnia rady gminy do określania częstotliwości wykonywania obowiązków (*por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 741/13*). Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 258/14 przyjął, iż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, nie upoważnia rady gminy do określania częstotliwości wykonywania tych obowiązków, ani też sposobu i miejsca gromadzenia błota, śniegu, lodu i zanieczyszczeń.

Dodatkowo, wskazania wymaga, iż Rada w ramach delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d upoważniona jest do określenia wymagań, a nie wskazywania miejsc, w których dopuszczalne jest mycie pojazdów samochodowych poza myjniami. Wobec powyższego, regulację zawartą w § 4 ust. 1 Regulaminu, która stanowi, iż mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się na następujących zasadach: *na terenie nieruchomości niesłużących do użytku publicznego należy uznać za nieprawidłową*.

Organ nadzoru zauważa, że w § 5 ust. 1 pkt 1 i 4 regulaminu Rada wskazała pojemniki przewidziane do gromadzenia odpadów na terenie Gminy, tj. kosze uliczne metalowe o pojemności od 10 do 50 l na drogach publicznych (pkt 1) oraz pojemniki metalowe na odpady komunalne: 4 m³, 5 m³, 7 m³ na terenach przeznaczonych do użytku publicznego (pkt 4). Z kolei w § 5 ust. 4 Regulaminu Rada wskazała wymagania jakim powinny odpowiadać kosze na odpady, ustawiane przy drogach publicznych oraz na innych terenach użytku publicznego. Ponadto w § 8 ust. 2 Regulaminu Rada posługuje się pojęciem „pojemniki i kosze uliczne”. Rada w obrębie jednego regulaminu posługuje się zatem różnymi pojęciami dla określenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych. Nie sposób przy tym ustalić, czy jest jakkolwiek różnica pomiędzy koszem ulicznym, pojemnikiem metalowym na odpady komunalne na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz koszem na odpady. Wskazać należy, że posługiwanie się różnymi pojęciami przy określaniu tego samego przedmiotu stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji ustalonej w art. 2 Konstytucji RP.

Dalej, przepis § 8 Regulaminu dotyczy częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Rada Gminy nieprawidłowo wypełniła również delegację dotyczącą sposobu pozbywania się odpadów komunalnych.

W regulaminie nie określono sposobu pozbywania się odpadów takich, jak: popiół z palenisk domowych oraz bioodpady.

Wymagania regulaminowe dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, powinny uwzględniać wszystkie ustawowe frakcje odpadów wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy oraz konsekwentnie frakcje wynikające z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy – albowiem do nich wszystkich (zgodnie z tym przepisem) sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Wymagania mogą być określone w sposób ogólny do zbiorczo ujętych frakcji odpadów komunalnych lub w sposób szczególny, gdzie wymienia się wszystkie po kolei frakcje odpadów i do każdej z nich wpasowuje się poszczególne obowiązki właścicieli nieruchomości. W przypadku jednak określenia wymagań w odniesieniu do szczegółowo wymienionych frakcji, żadna z frakcji ustawowych nie może być pominięta. Pominięcie ich bowiem będzie zawsze skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały, z uwagi na niepełną, a przez to nieprawidłową realizację delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Organ nadzoru zauważa ponadto, że w § 3 ust. 6 i ust. 7 Regulaminu Rada określiła, że *odpady zbierane selektywnie, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1-14 przyjmuje Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych zorganizowany na terenie Gminy przez zarządzającego systemem gospodarki odpadami* (ust.6) oraz że „właściciele nieruchomości mogą przekazywać *samodzielnie i na własny koszt odpady zebrane selektywnie, o których mowa § 3 ust. 1 pkt 1-14 do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych* (ust. 7). Jak wynika z powyższego regulacje te nie dotyczą odpadów takich, jak: popiół z palenisk domowych (§ 3 ust. 1 pkt 15) oraz bioodpadów (§ 3 ust. 1 pkt 16). Zatem właściciele nieruchomości nie mają możliwości pozbycia się tych frakcji i oddania ich do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, jak również nie są one odbierane „u źródła”.

Organ nadzoru zauważa, że regulacja § 8 ust. 4 Regulaminu, w brzmieniu: *W przypadku wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków pozbywanie się osadów ściekowych z nieruchomości powinno się odbywać z częstotliwością wynikającą z parametrów technologicznych oczyszczalni, jednak nie rzadziej niż raz na rok*, została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Zgodnie z ww. przepisem ustawy Rada Gminy winna określić częstotliwości i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W tym miejscu należy wyjaśnić, iż nieczystości ciekłe – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy to ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych. A zatem postanowienia Regulaminu powinny odnosić się wyłącznie do nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych, a nie w przydomowych oczyszczalniach ścieków. Reasumując, ustalanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku zasad postępowania z osadami ściekowymi gromadzonymi w przydomowej oczyszczalni ścieków nie mieści się w zakresie upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy.

Na koniec, uwzględniając zakres stwierdzonych uchybień, organ nadzoru pragnie wskazać na doniosłość skutków prawnych wynikających z przepisów zawartych w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamienica Polska, w tym również skutków finansowych. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy właściciele nieruchomości zobowiązani są do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1 ustawy. Za niedopełnienie tego obowiązku właścicielom nieruchomości grozi kara grzywny (art. 10 ust. 2 ustawy). Przesądza to o konieczności precyzyjnego oraz zgodnego z zakresem przyznanych Radzie kompetencji, formułowania przepisów Regulaminu.

Reasumując, stwierdzić należy, że niewypełnienie przez Radę Gminy Kamienica Polska we wskazanym zakresie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie przepisu art. 4 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, co skutkuje negatywną oceną legalności całości badanej uchwały.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 111/XVII/2020 Rady Gminy Kamienica Polska z dnia 4 września 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamienica Polska - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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