



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 sierpnia 2020 r.

Poz. 5924

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.714.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 lipca 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 XVIII/183/20 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wręczyca Wielka, w całości, jako sprzecznej 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” 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

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 26 czerwca 2020 r. Rada Gminy Wręczyca Wielka uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wręczyca Wielka. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała w szczególności przepisy art. 4 ustawy oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lipca 2020 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W tym miejscu należy wskazać, że 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) 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.

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/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).

W treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, że Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nieprawidłowo określiła w uchwale wymagania, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy – a mianowicie 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 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, albowiem wprowadziła ona obowiązek selektywnego zbierania frakcji odpadów innej niż ta wskazana w ustawie. Powyższy obowiązek Rada Gminy przewidziała bowiem dla frakcji: odpady, które nie klasyfikują się do odpadów medycznych, a powstały w gospodarstwie domowym, w szczególności igły i strzykawki (§ 3 ust. 1 pkt 9 oraz § 6 ust. 1 pkt 9 regulaminu). Rada Gminy dokonała zatem modyfikacji frakcji wskazanej w ustawie, do czego nie była uprawniona.

Stwierdzić należy, że brak zgodnego z prawem określenia frakcji odpadów komunalnych powoduje niewypełnienie przez Radę delegacji ustawowej określonej przepisem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Należy podkreślić, iż podstawowe frakcje określone już przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy – przy ustanawianiu regulacji aktów prawa miejscowego powinny zostać niezmienione. Działanie Rady należy zatem ocenić jako działanie naruszające prawo w sposób istotny.

Wyżej wskazana nieprawidłowość w zakresie określenia frakcji odpadów powoduje, iż również częstotliwość i sposób pozbywania się tej frakcji odpadów komunalnych została określona w sposób sprzeczny z prawem (§ 12 ust. 3 regulaminu), co w konsekwencji również wpływa na ocenę legalności całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru przyjęty regulamin nie formułuje prawidłowo wymagań obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, do czego obliguje art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, zgodnie z którym regulamin określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujące uprzątnięcie błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Do materii tej odnosi się jedynie § 7 ust. 1 i 2 regulaminu. W § 7 ust. 1 regulaminu Rada postanowiła, iż „Właściciele nieruchomości, których części nieruchomości służą do użytku publicznego zobowiązani są do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, poprzez odgarnięcie i sprzymowanie zgarniętego śniegu i lodu i innych zanieczyszczeń w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów oraz podjęcie działań usuwających lub co najmniej ograniczających śliskość nieruchomości”.

Z kolei zgodnie z § 7 ust. 2 regulaminu „obowiązki właściciela nieruchomości, na której zlokalizowana jest droga publiczna w zakresie odśnieżania i usuwania śliskości zimowej określa ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 z późn. zm.)”. Należy zauważyć, iż w § 7 ust. 1 regulaminu Rada określiła, że śnieg, lód i inne zanieczyszczenia mają być odgarnięte i spryzmowane, zaś nie odniosła tego obowiązku do błota. Organ stanowiący w sposób nieuprawniony ograniczył więc sposób uprzątnięcia wyłącznie do śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Pominięcie w omawianej regulacji sposobu uprzątnięcia błota jest istotnym naruszeniem prawa. Pozbawiona ww. elementów uchwała jest aktem niekompletnym i niespełniającym wymogów, jakie stawia przed nim upoważnienie ustawowe. Co więcej, w § 7 ust. 1 regulaminu zostało określone miejsce gromadzenia uprzątniętego śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów), podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy zezwala radzie gminy na szczegółowe *określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu lodu i zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gliwicach z dnia 9 lipca 2014 roku, sygn. akt: II SA/Gl 258/14, Legalis nr: 1059059). Zaznaczyć również należy, iż Rada na podstawie na art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy nie była upoważniona do nałożenia na właściciela nieruchomości obowiązku podjęcia „działań usuwających lub co najmniej ograniczających śliskość nieruchomości”. Zakres przekazany przez ustawodawcę do uregulowania przez Radę Gminy obejmuje jedynie obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Zdaniem organu nadzoru, na podstawie powołanego wyżej przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy Rada nie została upoważniona również do regulowania kwestii związanej z odśnieżaniem i usuwaniem śliskości zimowej na drogach publicznych (§ 7 ust. 2 regulaminu).

Konkludując, Rada Gminy Wręczyca Wielka w przepisie § 7 regulaminu nie uregulowała prawidłowo wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W przedmiotowym regulaminie Rada Gminy nie uregulowała prawidłowo wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi. Rada Gminy w § 8 ust. 2 regulaminu wskazała, iż: *Zezwala się na dokonywanie doraźnych napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi w obrębie nieruchomości wyłącznie pod warunkiem, że czynności te nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości oraz nie powodują zanieczyszczenia wód i gleby, a powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z obowiązującymi przepisami. Należy zaznaczyć, iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy jasno stanowi, że w przedmiotowym regulaminie należy określić wymagania obejmujące mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Oznacza to, że obowiązkiem Rady było wskazanie warunków naprawy pojazdów we własnym zakresie, ale tylko w kontekście utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, aby zapewnione było usuwanie, zgodnie z przyjętymi wymogami, powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Zaznaczać trzeba, że ustawa nie ogranicza tego prawa tylko do doraźnych napraw. Realizując natomiast przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, Rada przyjęła w § 4 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, że naprawa pojazdów samochodowych obejmować może wyłącznie dokonywanie *doraźnych napraw*. Rada posługuje się zatem bliżej nieokreślonym zwrotem, co narusza zasadę pewności i określoności prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Z kolei uzależnienie możliwości naprawy pojazdów od braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości (§ 8 ust. 2 regulaminu) wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego. W myśl art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Powyższe nieprawidłowości powodują, iż Rada Gminy nie wyczerpała prawidłowo delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy.*

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy w sposób niepełny zrealizowała delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 2 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.

W § 9 ust. 2 pkt 2 regulaminu Rada ustaliła minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych na terenie nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym zamieszkiwanym przez 15 osób i więcej wynoszącą jeden pojemnik o pojemności 110 litrów. W ocenie organu nadzoru z tak sformułowanego przepisu nie wynika, jaka jest minimalna pojemność pojemnika na wskazane odpady komunalne w przypadku nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym zamieszkiwanym przez mniej niż 15 osób.

Zdaniem organu nadzoru w przedmiotowym regulaminie Rada Gminy nie określiła częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów opakowaniowych wielomateriałowych, a zatem nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

W świetle powyższego niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Jednakże uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

W ocenie organu nadzoru za niezgodny z prawem należy uznać § 3 ust. 1 pkt 13 regulaminu, w którym Rada Gminy postanowiła, iż prowadzenie selektywnej zbiórki odpadu zużyte opony nie dotyczy *opon pochodzących z działalności rolniczej lub innej działalności gospodarczej*. Należy podkreślić, iż ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy zobowiązał Radę do określenia w przedmiotowym regulaminie wymagań 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 m. in. zużytych opon. Brak jest podstaw do wprowadzenia przez Radę powyższego wyłączenia. Powyższe uwagi dotyczą również § 6 ust. 1 pkt 13 regulaminu. Co więcej, zarówno w § 12 ust. 1 pkt 4 oraz § 12 ust. 6 regulaminu Rada określiła częstotliwość i sposób pozbywania się zużytych opon już bez powyższego wyłączenia odnośnie opon pochodzących z działalności rolniczej lub innej działalności gospodarczej.

Podobne zastrzeżenia należy odnieść również do regulacji zawartych w § 3 ust. 1 pkt 14 oraz § 6 ust. 1 pkt 14 regulaminu, w których Rada doprecyzowała, iż w przypadku frakcji odpadów budowlanych i rozbiórkowych chodzi o odpady stanowiące odpady komunalne powstałe z drobnych remontów. Ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 6 oraz w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy posługuje się bowiem dla określenia tej frakcji odpadów komunalnych jednolitym terminem *odpadów budowlanych i rozbiórkowych*. Podejmując uchwałę (Regulamin) lokalny uchwałodawca pozbawiony został zatem luzu decyzyjnego w zakresie ograniczania wskazanej frakcji wyłącznie do *odpadów budowlanych i rozbiórkowych powstałych z drobnych remontów*. Posłużenie się w kwestionowanej uchwale odmiennym i zawężającym pojęciem frakcji odpadów budowlanych i rozbiórkowych, powoduje, że uchwała ta nie reguluje prawidłowo wszystkich ustawowych frakcji odpadów komunalnych. Powyższa niekonsekwencja uchwałodawcy w oznaczaniu frakcji odpadów i formułowaniu wobec nich regulaminowych (pozaustawowych) wymagań powoduje, że nieprawidłowo została zrealizowana delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, co równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa. Na marginesie należy zaznaczyć, iż Rada określając częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów budowlanych i rozbiórkowych dokonała dalszego zawężenia wskazanej frakcji odpadów wskazując w § 12 ust. 1 pkt 5 regulaminu, że chodzi o odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne powstałe z drobnych remontów prowadzonych samodzielnie (z wyłączeniem odpadów niebezpiecznych zawierających azbest). Dodatkowo należy wskazać, iż w przepisie tym określono wielkość worka na odpady budowlane i rozbiórkowe, podczas gdy Rada na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy jest upoważniona do określenia minimalnej pojemności pojemników lub worków służących do zbierania odpadów komunalnych. Z kolei w § 12 ust. 7 regulaminu Rada wskazała, iż „odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne powstałe z drobnych remontów, tj. gruz wraz z cegłą i drobną ceramikę”.

Rada w tworzeniu regulacji dotyczących frakcji odpadów musi być konsekwentna i posługiwać się jednolitą nomenklaturą. Niedopuszczalnym bowiem jest nazywanie jednej frakcji odpadów w różnorodny sposób w różnych częściach Regulaminu. Wreszcie należy stwierdzić, że podstawowe frakcje określone już przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy – przy ustanawianiu dodatkowych frakcji powinny zostać niezmienione.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy w uchwalanym regulaminie nie jest władna ograniczyć ilości określonej frakcji odpadów zbieranych selektywnie, jak to uczyniono w § 3 ust. 2. W przepisie tym Rada nałożyła na właściciela nieruchomości obowiązek gromadzenia i przygotowania do odbioru, na jego

wniosek, odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne w maksymalnej ilości 1 m³ w ciągu roku. Przepisem tym Rada w rzeczywistości określiła materię właściwą dla uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3a ustawy, zgodnie z którym *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*. W świetle powyższego określenie limitów gromadzenia odpadów budowlanych i rozbiórkowych w przedmiotowym regulaminie nie mieści się w granicach upoważnienia przyznanego radzie gminy w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

Ponadto w przepisie § 9 ust. 2 pkt 4 regulaminu Rada Gminy określiła wytyczne, którymi mają kierować się określone w lit. a-h podmioty przy ustalaniu minimalnej pojemności pojemników do zbierania odpadów komunalnych. Przepisem tym Rada Gminy nałożyła obowiązek dostosowania minimalnej pojemności pojemników na odpady komunalne m.in. do liczby zatrudnionych osób, liczby przedszkolaków, uczniów i pracowników, liczby miejsc dla konsumentów. W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Nakaz uwzględnienia podanych w tym przepisie wskaźników, a zatem średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków, stanowi skierowaną do rady gminy wytyczną, która winna być zastosowana przy określaniu rodzaju i minimalnej pojemności pojemników 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. Przepisy uchwały nie mogą nakładać na właścicieli nieruchomości obowiązku uwzględnienia ustalonych normatywnie w uchwale wskaźników nagromadzenia odpadów, jak ma to miejsce w przedmiotowej uchwale. Powinna ona określać w sposób jasny i zrozumiały dla adresatów minimalną pojemność pojemnika i worka na odpady komunalne, w jaki należy wyposażyć nieruchomość. Regulacja § 9 ust. 2 pkt 4 regulaminu tych wymogów nie spełnia, czym narusza art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Podobne zastrzeżenie należy odnieść również do regulacji zawartej w § 9 ust. 3 pkt 4 regulaminu.

Za niezgodny z prawem należy uznać zapis § 9 ust. 4 regulaminu, który wskazuje, iż „Worki o pojemności 120 litrów z folii PEHD przeznaczone do selektywnego zbierania odpadów komunalnych dla nieruchomości zabudowanej budynkiem jednorodzinny, gdzie została złożona pierwsza deklaracja będą dostarczane w ilości określonej w ust. 3 niniejszego paragrafu. W kolejnych miesiącach, Wykonawca odbierający odpady komunalne dostarczał będzie do poszczególnych nieruchomości nowe worki w ilości worków odebranych od nieruchomości”. Należy wskazać, iż w tym przepisie jest mowa o pojemności worków przeznaczonych do selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podczas gdy w § 9 ust. 3 regulaminu ustalona została minimalna pojemność tych worków. Ponadto Rada na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy nie posiada kompetencji do określania pojemności pojemników. Na marginesie należy dodać, iż zakwestionowanym przepisie jest odesłanie do ust. 3 bez dokładnego wskazania, o który punkt tego ustępu chodzi.

Dokonując dalszej analizy Regulaminu organ nadzoru stwierdza, że art. 4 ustawy, stanowiący podstawę do podjęcia badanej uchwały nie zawiera upoważnienia dla rady do nakładania na podmioty prowadzące działalność gospodarczą obowiązku wyposażenia tej nieruchomości w co najmniej jeden pojemnik do gromadzenia odpadów stale dostępny dla użytkowników. Z powyższych względów za niedopuszczalne i wydane bez podstawy prawnej uznać należy unormowania zawarte w § 10 ust. 1 pkt 3 regulaminu.

Za przekraczającą delegację ustawową z art. 4 ust. 2 ustawy należy uznać również regulację zawartą w § 12 ust. 7 zdanie drugie regulaminu. W przepisie tym Rada postanowiła, iż „odpady budowlane i rozbiórkowe, powstałe w wyniku prac remontowo-budowlanych świadczonych przez firmę na rzecz właściciela nieruchomości muszą zostać zagospodarowane przez właściciela firmy zgodnie z wymaganiami ustawy o odpadach (Dz. U. z 2020 r., poz. 797 z późn. zm.)”.

W przedmiotowym regulaminie Rada Gminy przy określaniu rodzaju i warunków rozmieszczenia pojemników służących do zbierania odpadów na terenach przeznaczonych do użytku *publicznego oraz na drogach publicznych* posługuje się pojęciem urządzenia do gromadzenia odpadów w miejscach publicznych (kosze uliczne) - § 10 ust. 1 pkt 4 regulaminu oraz pojemnik - § 9 ust. 2 pkt 5 regulaminu. Nie sposób przy tym ustalić, czy jest jakakolwiek różnica pomiędzy urządzeniami do gromadzenia odpadów (kosze uliczne), a pojemnikami. Z kolei przy określaniu częstotliwości usuwania odpadów komunalnych z terenów

przeznaczonych do użytku publicznego (§ 13 ust. 1 regulaminu) Rada posługuje się pojęciami: kosze uliczne, kosze przystankowe, kosze ustawione w miejscach publicznych (nie będących kosztami ulicznymi). Ponadto, w kwestionowanych wyżej przepisach regulaminu (§ 10 ust. 1 pkt 4, § 9 ust. 2 pkt 5 regulaminu) Rada uregulowała dwukrotnie kwestię dotyczącą wskazania miejsc, w których należy ustawić „kosze uliczne”. Wskazać należy, że zarówno dwukrotne uregulowanie tych samych przedmiotowo spraw w tym samym akcie prawnym (uchwale), jak również posługiwanie się różnymi pojęciami przy określaniu tego samego przedmiotu stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji ustalonej w art. 2 Konstytucji RP.

W § 12 ust. 9 regulaminu Rada postanowiła, iż odpady ulegające biodegradacji, w tym bioodpady, które nie są gromadzone w pojemnikach należy poddać procesowi kompostowania w kompostownikach przydomowych lub na bieżąco we własnym zakresie przekazywać do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych. W przepisie tym Rada posłużyła się nomenklaturą obowiązującą w poprzednim stanie prawnym („odpady ulegające biodegradacji”). Należy, iż przed nowelizacją ustawodawca wymagał selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujących co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji. Po nowelizacji ustawy wymagania selektywnej zbiórki odpadów odnoszą się m.in. do szkła i osobno do odpadów opakowaniowych wielomateriałowych oraz do *bioodpadów*, rozumianych zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 701), jako *ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność*. Tym samym regulacja § 12 ust. 9 regulaminu posługuje się frakcją zgodną z nieobowiązującym już stanem prawnym. Niezależnie od powyższego należy również wskazać, iż Rada określając w tym przepisie sposób pozbywania się odpadów ulegających biodegradacji (powinno być bioodpadów) wprowadziła obowiązek poddania tych odpadów procesowi kompostowania w kompostownikach przydomowych. Tymczasem brak jest podstaw do nałożenia na właściciela takiego obowiązku, Rada mogłaby jedynie przewidzieć taką możliwość.

Ponadto, w § 14 ust. 1 regulaminu Rada wskazała, iż „częstotliwość opróżniania zbiorników oczyszczalni przydomowych z osadów ściekowych wynika z instrukcji ich eksploatacji”. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, na podstawie którego Rada 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. Z tego też względu za niezgodne z prawem należy uznać regulacje zawarte w § 11 ust. 1 i 2 regulaminu w zakresie w jakim regulują kwestie związane z funkcjonowaniem przydomowych oczyszczalni ścieków.

Za niezgodny z prawem należy uznać także § 17 ust. 3 regulaminu, zgodnie z którym „Płyta do składania obornika powinna spełniać warunki określone w Obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 81)”. Zdaniem organu nadzoru przepis ten ma jedynie charakter czysto informacyjny. Tymczasem, akt prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, nie może zawierać tego rodzaju regulacji.

Zdaniem organu nadzoru w zakresie uprawnienia do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania (art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy) nie mieszczą się regulacje zawarte w § 18 regulaminu zalecające stosowanie przy obowiązkowej deratyzacji dwóch różnych rodzajów trutek w ciągu roku (§ 18 ust. 1 regulaminu), wskazujące sposób informowania mieszkańców o terminach przeprowadzenia deratyzacji (§ 18 ust. 3 regulaminu) oraz sposób postępowania po zakończeniu deratyzacji (§ 18 ust. 4 regulaminu).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Wręczyca Wielka 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