



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 lutego 2023 r.

Poz. 1874

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.161.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIV/274/2023 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 25 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVII/141/2021 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 14 stycznia 2021 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Chełm Śląski, w części określonej w:

- § 1 pkt 1, pkt 2 uchwały, 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 2022 r., poz. 2519 ze zm.), dalej jako „ustawa”,

- § 1 pkt 3 uchwały, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

- § 1 pkt 4 uchwały w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie § 6 ust. 6 ust. pkt e) Regulaminu, jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP,

- § 1 pkt 7 uchwały, jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 pkt 3 w zw. art. 6r ust. 3b ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 stycznia 2023 r. Rada Gminy Chełm Śląski uchwałą Nr LIV/274/2023 dokonała zmiany uchwały Nr XXVII/141/2021 z dnia 14 stycznia 2021 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Chełm Śląski.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 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 27 stycznia 2023 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:

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, które powstały 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 oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,

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 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;

6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:

a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub

b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b – w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;

7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;

8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

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

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Za niezgodny z prawem należy uznać § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej w § 2 ust. 3 Regulaminu poprzez wskazanie w kolejnych punktach frakcji odpadów komunalnych zbieranych w sposób selektywny: s) materiałów izolacyjnych, t) papy odpadowej, u) olejów silnikowych, przekładniowych i smarowych. Za niezgodny z prawem należy również uznać § 1 pkt 2 uchwały w zakresie, w jakim Rada wprowadza zmiany w § 2 ust. 7 Regulaminu. W przepisie tym Rada określając frakcje odpadów przyjmowanych przez PSZOK dodała następujące frakcje: *materiały izolacyjne, papa odpadowa, oleje silnikowe, przekładniowe i smarowne*.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy Rada ma określić w regulaminie wymagania w zakresie odpowiednio selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy) oraz selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). Wymagania regulaminowe zatem muszą uwzględniać wszystkie frakcje odpadów wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy – albowiem do nich wszystkich (zgodnie z tym przepisem) sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Tym samym każdy uchwalany regulamin czystości i porządku (jako akt prawa miejscowego) w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych powinien określać wymagania przynajmniej co do wszystkich ustawowych frakcji odpadów, którymi są frakcje wynikające z przepisu 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.

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. Przepis ten dotyczy sytuacji, gdy podstawowe, wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy, frakcje nie obejmują danych odpadów ze względu na inną specyfikę tych odpadów. Tymczasem *oleje silnikowe, przekładniowe i smarowne* stanowią część frakcji „odpady niebezpieczne”, a materiały izolacyjne, papa odpadowa stanowią część frakcji „odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych” więc tym samym nie ma możliwości tworzenia nowych frakcji bądź podfrakcji w tym zakresie. Zdaniem organu nadzoru, brak jest podstaw do dokonania podziału wskazanych frakcji odpadów komunalnych i zobowiązania właścicieli nieruchomości do zbierania i pozbywania się odpadów z podziałem na ww. frakcje. Działanie takie ocenić należy jako działanie naruszające prawo w sposób istotny.

W ocenie organu nadzoru § 1 pkt 4 uchwały, na mocy którego w § 6 ust. 6 Regulaminu dodano lit. e w następującym brzmieniu „e) kolor brązowy, oznaczony napisem „Bio – kuchenne” na odpady żywności pochodzące z kuchni” istotnie narusza prawo.

W ocenie organu nadzoru brak podstaw do wprowadzania regulacji § 6 ust. 6 lit. e Regulaminu ustalającą kolorystykę i opis worków przeznaczonych do selektywnego zbierania odpadów komunalnych oznaczony napisem „Bio – kuchenne” na odpady żywności pochodzące z kuchni.

Powyższe unormowanie nie tylko wykracza poza przyznane Radzie umocowanie do uregulowania materii wymienionej w art. 4 ust. 2 ustawy, ale i także w sposób istotny narusza przepisy rozporządzenia

Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2021 r., poz. 906), które w wykonaniu delegacji ustawowej zawartej w art. 4a ust. 1 ustawy określa szczegółowy sposób selektywnego zbierania wybranych odpadów. Zgodnie z jego § 1 selektywnie zbiera się: 1) papier; 2) szkło; 3) metale; 4) tworzywa sztuczne; 5) odpady opakowaniowe wielomateriałowe; 6) bioodpady. Kolejno § 2 w ustępie 5 stanowi, że frakcję odpadów, o której mowa w § 1 pkt 6, zbiera się w pojemnikach lub workach koloru brązowego, oznaczonych napisem „Bio”.

Zgodnie z zawartym we wskazanym rozporządzeniu uregulowaniem pojęcie „BIO” odnosi się zatem do oznaczenia pojemnika lub worka, w jakim mają być zbierane bioodpady.

Należy zauważyć, że wymagania selektywnej zbiórki odpadów odnoszą się m.in. do bioodpadów rozumianych – zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 797) – jako ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady żywności i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, w tym restauracji, stołówek oraz zakładów zbiorowego żywienia, biur, hurtowni i jednostek handlu detalicznego, a także podobne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. Bioodpady rozumiane są przez ustawodawcę jako frakcja w całości zawierająca przedmiotowo określone (z uwagi źródło pochodzenia czy wytworzenia tych odpadów) ulegające biodegradacji odpady komunalne. Nie dopuszcza on – poza przypadkiem wynikającym z art. 4 ust. 2a ustawy stanowienia o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne – żadnej możliwości klasyfikowania bioodpadów w odmienny sposób.

Ponadto wskazać należy, że przepis § 1 pkt 7 uchwały nadający nowe brzmienie § 12 ust. 5 Regulaminu o następującej treści „W przypadku braku możliwości kompostowania, bioodpady stanowiące części roślin odbierane będą w PSZOK a bioodpady kuchenne odbierane będą sprzed nieruchomości co najmniej jeden raz w tygodniu. Bioodpady kuchenne będą odbierane z pojemnika, który będzie wyposażony w worek koloru brązowego na bioodpady kuchenne. Worki będą wymieniane przez Wykonawcę za każdorazowym odbiorem w/w odpadów.”; – wykracza poza zakres delegacji ustawowej i stanowi materię właściwą dla uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

Należy bowiem zwrócić uwagę, iż 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 reguł 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. 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. Należy zatem uznać, że przedmiotowa uchwała jest niekompletna, jako że nie zawiera unormowań w zakresie częstotliwości „pozbywania się” odpadów komunalnych z terenów nieruchomości, a tym samym brak w jej treści elementu obligatoryjnego w tym przedmiocie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt II SA/GI 1777/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W § 1 pkt 3 uchwały Rada postanowiła, że § 5 ust.1 pkt 4 Regulaminu otrzymuje brzmienie: „worki z tworzywa sztucznego na odpady segregowane (papier, szkło, tworzywa sztuczne, metale, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, odpady stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy zbierane odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne, bioodpadów, popiołu) o pojemności minimum 120 l.”;

Rada błędnie dokonała przepisem § 1 pkt 3 analizowanej uchwały zmiany § 5 ust. 1 pkt 4 Regulaminu, ponieważ w § 5 Regulaminu w ogóle nie wprowadzono podziału na ustępy. W ten sposób Rada dokonała więc zmiany nieistniejącego przepisu uchwały. Powyżej opisaną nieprawidłowość w przyjętej uchwale należy ocenić, jako istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Z normatywnego charakteru uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, a jej regulacje powinny być spójne, jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zmiany wprowadzone przez Radę § 1 pkt 3 uchwały nie mogą pozostać w obrocie, ponieważ nie realizują celu uchwały zmieniającej – nie mogą zostać zaimplementowane do uchwały zmienianej.

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 LIV/274/2023 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 25 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVII/141/2021 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 14 stycznia 2021 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Chełm Śląski, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz