



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 7 marca 2023 r.

Poz. 2163

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.211.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 marca 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 LI/648/23 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Orzesze, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.), dalej jako: „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 stycznia 2023 r. Rada Miejska Orzesze podjęła uchwałę Nr LI/648/23 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Orzesze. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Orzesze stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały, dalej jako „Regulamin”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in.: art. 4 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lutego 2023 r, a w toku badania jej legalności organ nadzoru uznał, iż jest ona 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) *uprzętanania 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 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 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). 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).

Organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

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

Zdaniem organu nadzoru w przedmiotowym regulaminie Rada nie określiła minimalnej pojemności pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz warunków rozmieszczania tych pojemników i worków. A zatem nie zrealizowała prawidłowo delegacji, o której mowa w 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. Za wypełnienie przedmiotowej delegacji nie można uznać przepisu § 7 Regulaminu, w którym wskazano jedynie rodzaje pojemników natomiast ich pojemność została określona w większości w sposób widełkowy.

Ponadto, Rada nie uregulowała warunków rozmieszczania tych pojemników i worków. Materii tej nie regulują przepisy w § 9 ust. 2-4, ust. 6 załącznika do uchwały. Zdaniem organu nadzoru, nieuwzględnienie we wskazywanym przepisie choćby minimalnej odległości między kosztami na odpady komunalne na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych i posługiwanie się ww. niedookreślonymi pojęciami daje zbyt dalece idącą swobodę, a nie precyzyjne wskazanie zasad. W tym zakresie Rada pozostawiła zatem podmiotowi, który będzie odpowiedzialny za rozmieszczenie tych pojemników całkowitą dowolność. Z tak sformułowanego przepisu nie można bowiem ustalić, w jaki sposób podmiot ten ma wykonać obowiązek. W sposób istotny omawiany przepis regulaminu narusza zasady poprawnego prawotwórstwa przy redagowaniu przez organ do tego powołany przepisów działających na jego obszarze, które co do istoty powinny być jednoznaczne, zwarte i precyzyjne. Brak powyższych cech narusza art. 2 Konstytucji RP.

Jednocześnie Rada w sposób nieprawidłowy określiła częstotliwość pozbywania się odpadów wskazanych w przepisach § 12 ust. 4-6 załącznika do uchwały, zgodnie z którym zużyte baterie i zużyte akumulatory należy przekazywać do punktów zbiórki baterii zorganizowanych w placówkach handlowych i w szkołach lub dostarczać do Punktu Selektynego Zbierania Odpadów Komunalnych, stosownie do potrzeb

(ust. 4); przeterminowane leki należy przekazywać do punktu zbiórki w aptekach lub dostarczać do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, stosownie do potrzeb (ust. 5); posegregowane odpady budowlane i rozbiórkowe, stanowiące odpady komunalne, można dostarczyć do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, stosownie do potrzeb (ust. 6).

Rada w przedmiotowej uchwale powinna wskazać konkretną częstotliwość pozbywania się odpadów, nie zaś używać bliżej niesprecyzowanego pojęcia „stosownie do potrzeb”. W ocenie organu nadzoru, ustawodawca wprost zobowiązał organ stanowiący gminy do określenia „częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości”, co należy interpretować, jako obowiązek precyzyjnego uregulowania w Regulaminie częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z nieruchomości w danym okresie, np. raz na rok, raz na kwartał, co najmniej raz w miesiącu, co dwa tygodnie itd.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

W § 3 ust. 1 Regulaminu Rada wydzieliła frakcję odpady medyczne stanowiące odpady komunalne, np. bandaże (pkt 9) oraz zużyte oleje i tłuszcze jadalne (pkt 18).

Zagadnienia dotyczące odpadów medycznych reguluje natomiast ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699), zgodnie z którą pod pojęciem odpadów medycznych rozumie się odpady powstające w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych oraz prowadzeniem badań i doświadczeń naukowych w zakresie medycyny (art. 3 ust. 1 pkt 8 tej ustawy). Odpady medyczne nie stanowią zatem odpadów komunalnych i rada gminy nie jest uprawniona do regulowania tej kwestii w uchwale podjętej na mocy art. 4 ustawy.

Natomiast w odniesieniu do zużytych olejów i tłuszczy jadalnych należy zauważyć, iż stanowią one odpady niebezpieczne. Rada zatem nie jest upoważniona do wydzielania ich jako osobnej frakcji.

W § 12 ust. 3 Regulaminu postanowiono: *Meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony (bez opon z samochodów ciężarowych i ciągników rolniczych, w limitowanej w ilości 4 sztuk na rok z nieruchomości zamieszkałej jednorodzinnej lub lokalu mieszkalnego), oraz zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, będą odbierane przez jednostkę wywozową co najmniej 1 raz w roku. Ponadto, odbiór kompletnego sprzętu elektrycznego i elektronicznego będzie odbywał się na zgłoszenie mieszkańca w jednym wyznaczonym dniu każdego miesiąca.*

Natomiast w § 12 ust. 11 Regulaminu Rada postanowiła, że *W stacjonarnym Punkcie Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych przyjmowane są następujące frakcje odpadów: bioodpady, z zastrzeżeniem, że odpady stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych i ogrodów będących częścią nieruchomości zamieszkałych, przyjmowane będą w limitowanej ilości, tj. 10 worków 120 l lub 200 kg miesięcznie z nieruchomości zamieszkałej lub lokalu mieszkalnego (pkt 6); meble i inne odpady wielkogabarytowe w ilości do 200 kg na rok na nieruchomość zamieszkałą jednorodzinna lub lokal mieszkalny (pkt 13), zużyte opony, bez opon z samochodów ciężarowych i ciągników rolniczych w limitowanej (pkt 14).*

W rzeczywistości ww. regulacjami Rada określiła materię właściwą dla uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3a ustawy, zgodnie z którym *W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych i odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, stanowiących odpady komunalne, oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LI/648/23 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Orzesze – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**