



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 30 września 2022 r.

PN.III.4131.1.134.2022

**Pan
Dariusz Zajdel
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Zawadzkiem
ul. Dębowa 13
47-120 Zawadzkie**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XLV/302/22 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zawadzkie – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Zawadzkiem, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1, 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm.) podjęła uchwałę nr XLV/302/22 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zawadzkie. W § 1 przedmiotowej uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwalił regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zawadzkie. W § 2 wykonanie uchwały powierzono organowi wykonawczemu - Burmistrzowi Zawadzkiego. W § 3 zawarto zapis, iż traci moc uchwała Nr XVIII/143/20 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zawadzkie, a w § 4 określono datę wejścia w życie uchwały po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, czym zakwalifikowano niniejszą uchwałę do

kategorii aktów prawa miejscowego. Załącznikiem do uchwały jest "Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zawadzkie". W rozdziale 1 załącznika organ gminy określił zakres spraw ujętych w regulaminie oraz objaśnił użyte w nim określenia. W rozdziale 2 uchwałodawca zawarł regulacje dotyczące selektywnej zbiórki odpadów, możliwości kompostowania bioodpadów oraz przekazywania niektórych frakcji odpadów do punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Kolejne rozdziały badanego regulaminu dotyczą wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów przez wyznaczone do tego zadania punkty, uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z nieruchomości służących do użytku publicznego oraz mycia i naprawy pojazdów mechanicznych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W rozdziale 6 organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określił rodzaj i minimalną pojemność pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów, warunki ich rozmieszczenia i utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W następnych rozdziałach określone zostały zasady utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów - rozdział 7, częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych - rozdział 8 oraz inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarowania odpadami - rozdział 9. Unormowania dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, zwierzęta gospodarskie na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej oraz obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji znalazły swoje odzwierciedlenie odpowiednio w rozdziałach 10, 11 i 12.

Przedmiotowy akt wpłynął do tutejszego organu nadzoru 1 września 2022 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała nr XLV/302/22 Rady Miejskiej w Zawadzkim z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zawadzkie istotnie naruszyła art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 przywołanej powyżej ustawy 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 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.

Ponadto ustawodawca upoważnił radę gminy do umieszczenia w regulaminie dodatkowych regulacji obejmujących zagadnienia wskazane w ust. 2a ww. artykułu. Na tej podstawie 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.

W § 16 ust. 4 załącznika do niniejszej uchwały Rada Miejska w Zawadzkiem określiła częstotliwość pozbywania się niektórych typów selektywnie zbieranych odpadów komunalnych z nieruchomości w następujący sposób:

1. w punkcie pierwszym - zużytych baterii i akumulatorów – według potrzeb lecz nie częściej niż 2 razy w roku;
2. w punkcie drugim - zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego – według potrzeb lecz nie częściej niż 2 razy w roku;

3. w punkcie trzecim - mebli i innych odpadów wielkogabarytowych – według potrzeb lecz nie częściej niż 2 razy w roku;
4. w punkcie czwartym - odpadów budowlanych i rozbiórkowych – według potrzeb lecz nie częściej niż 2 razy w roku;
5. w punkcie piątym - zużytych opon – według potrzeb lecz nie częściej niż 2 razy w roku;
6. w punkcie dziesiątym - przeterminowanych leków i chemikaliów – według potrzeb lecz nie częściej niż 2 razy w roku;
7. w punkcie jedenastym - 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 - według potrzeb lecz nie częściej niż 2 razy w roku;
8. w punkcie trzynastym- odpadów niebezpiecznych - według potrzeb lecz nie częściej niż 2 razy w roku;
9. w punkcie czternastym - tekstyliów i odzieży - według potrzeb lecz nie częściej niż 2 razy w roku.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje naruszają delegację ustawową art. 4 ust. 2 pkt 3. Zgodnie z przywołanym przepisem rada gminy władna jest do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Natomiast z przytoczonych powyżej zapisów regulaminu wynika, iż właściciele nieruchomości mieliby prawo do pozbywania się niektórych odpadów tylko określoną ilość razy. Ograniczenie przekazywania do punktu niektórych frakcji odpadów komunalnych jedynie 2 razy w roku narusza prawa właścicieli do pozbywania się odpadów. Art. 4 ust. 2 pkt 3 nie przewiduje możliwości ograniczenia częstotliwości pozbywania się odpadów. Ustalenie maksymalnej częstotliwości pozbywania się odpadów skutkowałoby zatem sytuacją, w której podmioty zobowiązane nie mogłyby wykonywać nałożonych przez ustawodawcę obowiązków z uwagi na brak możliwości pozbywania się odpadów. W § 3 ust. 5 regulaminu organ stanowiący wskazał, iż wyselekcjonowane frakcje odpadów komunalnych, o których mowa w ust. 1 pkt 7-16 należy przekazywać bezpośrednio do PSZOK lub do innych miejsc odbioru wskazanych w regulaminie. Wyznaczenie zatem maksymalnej częstotliwości przekazywania niektórych frakcji odpadów do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych stanowiłyby w istocie uniemożliwienie mieszkańcom gminy łatwego dostępu do punktu selektywnego zbierania odpadów. Mieszkańcy gminy mogliby bowiem pozbywać się niektórych frakcji odpadów (np. mebli czy przeterminowanych leków) jedynie 2 razy w roku.

Nieważność zakwestionowanych przepisów zawartych w załączniku do uchwały

powoduje brak obligatoryjnych treści, które zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy powinny zostać zawarte w regulaminie, a w konsekwencji skutkuje stwierdzeniem nieważności całego załącznika i samej uchwały.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że w § 3 ust. 13 załącznika do uchwały organ stanowiący samorządu terytorialnego określił, iż bioodpady wytworzone w zabudowie jednorodzinnej, które nie są gromadzone w przydomowych kompostownikach odbierane będą bezpośrednio z nieruchomości w ilości 4 worków. Pozostałe bioodpady należy przekazywać do PSZOK. Zgodnie z przywołanym art. 4 ustawy w materii przekazanej do uregulowania w przedmiotowym regulaminie ustawodawca nie zawarł upoważnienia do ograniczenia ilości bioodpadów odbieranych z nieruchomości. Możliwość wprowadzenia ograniczeń ilościowych ustawodawca przewidział w art. 6r ust. 3a i 3aa tego aktu i mogą być one zawarte w uchwale dotyczącej szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną opłatę. Zgodnie z przywołanym przepisem ograniczenia ilościowe dotyczą ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych i odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogródków, parków i cmentarzy stanowiących odpady komunalne, oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz w przypadku bioodpadów stanowiących odpady komunalne z nieruchomości niezamieszkałych, a na których prowadzona jest działalność w zakresie gastronomii. Tym samym ograniczenie ilości odbieranych bioodpadów wytworzonych w zabudowie jednorodzinnej stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

W § 25 ust. 1 załącznika do uchwały organ gminy zobowiązał właścicieli nieruchomości położonych na obszarze gminy Zawadzkie do przeprowadzenia deratyzacji nieruchomości zabudowanych na określonych obszarach, a w ust. 2 wskazał terminy przeprowadzenia deratyzacji i zobowiązał właścicieli do ponoszenia kosztów deratyzacji. Organ stanowiący gminy na mocy art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy zobowiązany jest do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowi deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. W przywołanym paragrafie 25 regulaminu rada przekroczyła upoważnienie ustawowe poprzez zobowiązanie właścicieli do przeprowadzania deratyzacji oraz ponoszenia kosztów z tym związanych. Ustawodawca ograniczył upoważnienie dla rady gminy do regulowania jedynie obszaru i terminu deratyzacji, a nie wskazywania, kto powinien ją przeprowadzać. Norma kompetencyjna wspomnianego przepisu ustawy nie obejmuje bowiem upoważnienia do regulowania przez radę kwestii nałożenia na jakiegokolwiek podmioty takiego obowiązku. Wyznaczenie obszaru deratyzacji nie obejmuje zatem aspektu podmiotowego przez wprowadzenie przepisu, że na terenie nieruchomości deratyzacja przeprowadzana jest przez właściciela. Wyżej wymieniona regulacja ustawowa zobowiązuje jedynie radę gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 14 października 2021 r. w sprawie o sygn. II SA/Bk 594/21). Również kwestia ponoszenia

kosztów deratyzacji nie może stanowić treści zapisów regulaminu. Norma kompetencyjna nie upoważnia rady gminy także do regulowania kwestii dotyczących ponoszenia kosztów deratyzacji, w tym do obciążenia tymi kosztami właścicieli nieruchomości (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie o sygn. II SA/Ke 970/19).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż w § 9 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały Rada Miejska ustaliła, iż kosze uliczne muszą posiadać minimalną pojemność 20 l. Jednocześnie w § 10 ust. 2 organ gminy określił, iż ustala się minimalną pojemność koszy ulicznych na 30 litrów. Przywołane zapisy pozostają ze sobą w oczywistej sprzeczności i naruszają § 6 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z przywołaną regułą przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie w sposób zrozumiały dla adresata zawartych w nim norm wyrażały intencje prawodawcy. Wprowadzenie w regulaminie różnych minimalnych pojemności koszy ulicznych skutkuje brakiem możliwości ustalenia intencji uchwałodawcy oraz uniemożliwia adresatom norm prawidłowe wykonanie nałożonego na nich obowiązku ustawowego.

Jednocześnie organ nadzoru podnosi, iż w § 8 regulaminu Rada Miejska ustanowiła wymagania dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami. W ust. 1 zd. 2 organ uszczegółowił, iż powstające z mycia ścieki doprowadzane są do miejskiej kanalizacji sanitarnej lub gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie - po spełnieniu wymagań określonych w odrębnych przepisach. Podobny zapis znajduje się w ust. 2 zd. 2, który stwierdza, iż odpady powstające w trakcie naprawy gromadzone są w pojemnikach do tego przeznaczonych i przekazane do unieszkodliwienia zgodnie z przepisami odrębnymi. Także w § 24 ust. 2 i 3 uchwałodawca zastosował odwołanie do niesprecyzowanych przepisów odrębnych. W ust. 2 dopuszczone zostało utrzymywanie zwierząt gospodarskich w przypadku posiadania budynków gospodarskich przeznaczonych do hodowli zwierząt spełniających wymogi odrębnych przepisów. Natomiast w ust. 3 zastrzeżono prowadzenie chowu, hodowli i przetrzymywania zwierząt gospodarskich z zapewnieniem wymogów określonych w odrębnych przepisach w tym sanitarnych, budowlanych, weterynaryjnych, ochrony środowiska i ochrony zwierząt. Odesłanie adresata norm do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych powoduje brak precyzji, a w efekcie również zbędność zapisów, co skutkować winno stwierdzeniem ich nieważności (uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 21 kwietnia 2021 r. w sprawie o sygn. II SA/Sz 31/21).

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, iż regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zawadzkie przyjęty wskazaną we wstępie uchwałą istotnie narusza art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu

bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza gdy podjęty akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Ewelina Kurzydło
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Joanna Majewska, Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.

**DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE**

Typ dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze w całości
Tytuł dokumentu	
Sygnatura	PN.III.4131.1.134.2022
Data dokumentu	2022-09-30
Data złożenia podpisu	2022-09-30 14:42:35
Osoba podpisująca	Ewelina Maria Kurzydło
Wystawca certyfikatu	OID.2.5.4.97=VATPL-5260300517, CN=COPE SZAFIR - Kwalifikowany, O=Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A., C=PL
Identyfikator dokumentu	C7DDDDD1-9024-4A25-A0F3-6C153EE268F5