



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 maja 2020 r.

Poz. 4049

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.475.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 maja 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 XXVI/168/20 Rady Miasta Łęczyny z dnia 9 kwietnia 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łęczyny, w całości - jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 2 i 3 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".

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Łęczyny ustanowiła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Łęczyny, dalej jako „Regulamin”. Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała m.in. przepis art. 4 ust. 1 ustawy, który stanowi, że 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.

Podkreślenia wymaga, że 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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd, dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Zgodnie z treścią przepisów art. 4 ust. 2 i 3 ustawy:

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.

Analiza redakcji powyższych przepisów prowadzić musi do uznania, że regulamin czystości i porządku w gminie zawiera elementy obligatoryjne, których katalog wymieniony został w art. 4 ust. 2 ustawy, na co wskazuje użyty przez ustawodawcę zwrot „określa” oraz elementy fakultatywne, których katalog zawiera przepis art. 4 ust. 2a ustawy, na co wskazuje zwrot „rada gminy może”. Zatem, mając na uwadze powyższe wskazać należy, że brak w regulaminie czystości i porządku choćby jednego elementu wymienionego w art. 4 ust. 2 ustawy stanowi niewyczerpanie delegacji ustawowej, w efekcie czego uchwała taka jest nieważna z mocy prawa, jako istotnie naruszająca prawo (por. art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Przenosząc dotychczasowe rozważania na grunt przedmiotowej uchwały wskazać należy, że regulamin przyjęty przez Radę Miasta Łęczyny nie zawiera szeregu elementów obligatoryjnych, a ponadto zawiera znaczną ilość regulacji wykraczających poza upoważnienie ustawowe.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że regulamin powinien określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy). Co prawda w § 3 Regulaminu (błędnie zresztą określonym jako § 3 ust. 1 uchwały, gdyż w § 3 nie występują kolejne ustępy) Rada zapisała, że: *Obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego winien być realizowany przez odgarnięcie zanieczyszczeń w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów*, jednakże regulacja ta nie może być uznana za prawidłową. Powyższy przepis 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, jak to uczyniono w przedmiotowej uchwale (por. m.in. wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1047/19, e- Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tym samym, Rada wykroczyła poza przyznane przez ustawodawcę upoważnienie, a jednocześnie nie zawarła w uchwale elementu obligatoryjnego regulaminu.

Dalej, organ nadzoru zauważa, że Rada nie określiła wymagań dotyczących naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy). Co prawda, w § 4 ust. 2 regulaminu zawarto postanowienie, że: *Na terenach nieruchomości, z wyłączeniem terenów służących do użytku publicznego, dopuszcza się wykonywanie doraźnych napraw pojazdów samochodowych związanych z bieżącą eksploatacją poza warsztatami naprawczymi pod warunkiem, że nie spowodują one zanieczyszczenia wód i powierzchni ziemi oraz nie będą stwarzały uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości, natomiast sposób postępowania z odpadami powstającymi podczas napraw będzie zgodny z obowiązującymi przepisami*, jednakże również ta regulacja nie wypełnia prawidłowo delegacji.

Podkreślić należy, że organ stanowiący gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem, zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności, a nie do formułowania i wprowadzania na jego podstawie generalnych zakazów i ograniczeń. Tymczasem, w przedmiotowym przypadku, Rada ograniczyła możliwość dokonywania napraw wyłącznie do *doraźnych napraw pojazdów samochodowych związanych z bieżącą eksploatacją*, i tylko dla tychże napraw określiła wymagania. W konsekwencji nie wyczerpała delegacji ustawowej. Ponadto, w ocenie organu nadzoru, przytoczony powyżej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, nie pozwala na uzależnienie możliwości mycia i napraw pojazdów od braku uciążliwości dla innych osób i środowisk. O wadliwości cytowanej normy przesądza również fakt, że z jednej strony wkracza ona w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm.) - a jakkolwiek ingerencja w przedmiotowe kwestie, jest niedopuszczalna, a z drugiej wprowadza warunek braku zanieczyszczenia wód i powierzchni ziemi, który jest zbyt ogólny, aby go zachować (podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt). Uchwalając zatem wymóg niezanieczyszczenia wód i powierzchni ziemi, Rada Miasta Łęczyny naruszyła zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce przedmiotowym przypadku, gdyż z cytowanej regulacji w żaden sposób nie wynika, co oznacza użyte w § 4 ust. 2 Regulaminu pojęcie "nie spowodują one zanieczyszczenia wód i powierzchni ziemi".

Dalej wskazać należy, że w regulaminie brak jest elementu obligatoryjnego w postaci określenia *rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości przy uwzględnieniu:*

- a) *średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,*
- b) *liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;*

Co prawda, tytuł Rozdziału 5 Regulaminu sugeruje, że zawiera on regulacje określające rodzaj i minimalną pojemność pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie

nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych; warunki rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, jednakże w ocenie organu nadzoru szeregu tych regulacji Regulamin nie zawiera.

W § 5 Regulaminu Rada wskazała, że:

1. *Ustala się następujące rodzaje pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych:*

- 1) *kosze uliczne na odpady o pojemności 20 l - 50 l,*
- 2) *pojemniki na niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne o pojemności 110 l – 1100 l,*
- 3) *worki na niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne o minimalnej pojemności 120 l,*
- 4) *kontenery o pojemności 5 m³ - 10 m³,*
- 5) *pojemniki z tworzywa sztucznego oznaczone kolorami w stosunku do każdego rodzaju odpadu zbieranego selektywnie o pojemności 1,1 m³ – 2,5 m³, stosowane w zabudowie wielorodzinnej,*
- 6) *worki z tworzywa sztucznego oznaczone kolorami w stosunku do każdego rodzaju odpadu zbieranego selektywnie o minimalnej pojemności 120 l, stosowane w zabudowie jednorodzinnej,*
- 7) *pojemniki z tworzywa sztucznego oraz specjalistyczne worki na żużle i popioły paleniskowe o minimalnej pojemności 120 l.*

Nawet pobieżna analiza powyższej regulacji pozwala na stwierdzenie, że w przypadku pojemników umieszczanych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na dróg publicznych, pojemników na niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne, kontenerów (w przypadku, których Rada nie określiła zresztą, do zbierania jakich odpadów służą) i wreszcie pojemników z tworzywa sztucznego oznaczonych kolorami w stosunku do każdego rodzaju odpadu zbieranego selektywnie, Rada nie określiła minimalnej pojemności pojemników i worków, a jedynie zakres w jakim winna mieścić się wielkość pojemnika (zauważyć przy tym należy, że brak jest podstaw do określania przez radę maksymalnej wielkości pojemników).

Dalej zauważyć należy, że regulamin nie zawiera przepisów dotyczących zasad utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów (art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy). Zasad tych nie określa przepis § 6 ust. 2 Regulaminu, stanowiący, że: *2. Pojemniki do zbierania odpadów komunalnych należy utrzymywać w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, w szczególności poprzez ich okresowe mycie i konserwowanie.* Przepis ten nie wyczerpuje również delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Wreszcie, wskazać należy, że regulamin nie określa wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach (art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy).

Co prawda, w § 14 regulaminu Rada wskazała, że:

1. *Wprowadza się całkowity zakaz chowu i utrzymywania zwierząt gospodarskich na nieruchomościach zabudowanych budynkami wielorodzinnymi, osiedlami mieszkaniowymi oraz budynkami jednorodzinnymi w zabudowie szeregowej.*

2. *Dopuszcza się utrzymanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi pod warunkiem spełnienia przepisów sanitarnych.*

3. *Zwierzęta należy utrzymywać w sposób zapewniający innym osobom zamieszkującym na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich ograniczenie uciążliwości takich, jak hałas czy odory,*

jednakże regulacji tych nie sposób uznać za prawidłowe wykonanie delegacji ustawowej.

Rada w § 14 ust. 1 Regulaminu wprowadziła zakaz chowu i utrzymywania zwierząt gospodarskich na wskazanych nieruchomościach, ale uczyniła to w stosunku do wszelkich nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi, osiedlami mieszkaniowymi oraz budynkami jednorodzinnymi w zabudowie szeregowej, zamiast ograniczyć się jedynie do nieruchomości wyłączonych z produkcji rolnej, i tym samym wykroczyła poza delegację ustawową. Eliminacja tego przepisu skutkowałaby brakiem elementu

obligatoryjnego, co w konsekwencji musi prowadzić do unieważnienia uchwały w całości. Już tylko na marginesie warto zauważyć, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do wprowadzenia w regulaminie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, zakazu chowu i utrzymywania zwierząt gospodarskich.

Również regulacja § 14 ust. 2 Regulaminu, w postaci warunkowego dopuszczenia utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej wykracza poza udzielone radzie gminy upoważnienie.

Zgodnie z treścią przepisu art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy rady gminy może określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodziennymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania worka lub pojemnika na te odpady.

W § 5 ust. 5 regulaminu Rada postanowiła, że *Właściciel nieruchomości zabudowy jednorodzinnej, który zadeklaruje kompostowanie bioodpadów stanowiących odpady komunalne w przydomowym kompostowniku, będzie zwolniony z obowiązku posiadania worka lub pojemnika na bioodpady.*

Jednakże, w ocenie organu nadzoru, nie jest możliwym całkowite zwolnienie właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, jednorodziennymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w przydomowych kompostownikach z obowiązku posiadania worka na te odpady, co chciała uczynić Rada w § 5 ust. 5 Regulaminu. Co prawda upoważnienie do wprowadzenia tej delegacji zawiera wprost przepis art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy, jednakże przepisu tego nie można interpretować w oderwaniu od całości regulacji dotyczących gospodarki odpadami na terenie gminy. Zgodnie z treścią przepisu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 roku, poz. 701) przez bioodpady należy rozumieć „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”. Z powyższego wynika, zatem, że do bioodpadów zaliczane są choćby odpady spożywcze i kuchenne różnego pochodzenia, które jednakże w odróżnieniu od odpadów z parków i ogrodów nie muszą być odpadami podlegającymi biodegradacji, a tym samym nie powinny być gromadzone w kompostownikach, np. kości. Tym samym nie jest możliwym w praktyce całkowite zwolnienie właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, jednorodziennymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w przydomowych kompostownikach z obowiązku posiadania worka na te odpady.

Już tylko na marginesie wskazać należy, iż wspomniana regulacja § 5 ust. 5 Regulaminu zredagowana został w sposób nieprawidłowy, w efekcie Rada wykroczyła poza delegację ustawową. Rada posłużyła się bowiem pojęciem "właściciel nieruchomości zabudowy jednorodzinnej", które nie jest tożsame z pojęciem "nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodziennymi". W efekcie Rada rozszerzyła, bez podstawy prawnej, zwolnienie z posiadania worków, na właścicieli nieruchomości niezabudowanych (lub zabudowanych inną zabudową niż jednorodzinna) przeznaczonych pod zabudowę jednorodzinna np. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Niezależnie od powyższych uchybień wskazać należy, że postanowienie § 1 ust. 7, § 2 ust. 4, § 4 ust. 1 zdanie drugie, § 5 ust. 2 Regulaminu stanowią przekroczenie delegacji ustawowej.

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. Niewątpliwie uchwała nie zawierająca elementów obligatoryjnych, narusza prawo w sposób istotny.

POUCZENIE:

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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