



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 lipca 2020 r.

Poz. 5418

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.645.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lipca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 135/XVII/2020 Rady Gminy Miedźno z dnia 4 czerwca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miedźno, w całości, jako niezgodnej 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

Na sesji w dniu 4 czerwca 2020 r. Rada Gminy Miedźno przyjęła uchwałę Nr 135/XVII/2020 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miedźno, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579), która weszła w życie 6 września 2019 r. rada gminy jest obowiązana dostosować uchwały wydane przed dniem wejścia w życie ww. ustawy na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu dotychczasowym do przepisów tej ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 19 lipca 2019 r., w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. W analizowanym przypadku obowiązek dostosowania zrealizowany został w formie nowej uchwały Rady Gminy Miedźno w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miedźno.

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,

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) 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 jednorodinnymi 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.

Przede wszystkim wskazać należy, że przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 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 nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, bowiem nie określiła prawidłowo szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Wskazać należy, że analizowany przepis ustawy dodany został na mocy nowelizacji ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579), która to nowelizacja rozszerzyła zakres przedmiotowy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy o elementy dotyczące zasad utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Regulacja uchwały w tym zakresie jest niewystarczająca, gdyż określono w uchwale jedynie, iż *Właściciele nieruchomości są zobowiązaniu do przestrzegania standardów utrzymania miejsc gromadzenia odpadów w taki sposób, aby na terenie wokół pojemników nie zalegały odpady na ziemi* (§ 9 ust. 1 uchwały). Brak jest natomiast określenia szczegółowych zasad dot. utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Również regulacja § 9 ust. 2 uchwały, w brzmieniu *Właściciele nieruchomości mają obowiązek utrzymać w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemniki do zbierania odpadów komunalnych, w szczególności poprzez ich okresowe mycie i dezynfekowanie* jest niepełna i nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Nie określono bowiem warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie technicznym.

Ponadto, Rada Gminy w § 5 uchwały wskazała, iż: *Na nieruchomości mycie samochodów osobowych może się odbywać pod warunkiem zastosowania odpowiedniej metody uniemożliwiającej zanieczyszczenie gleby*. Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy zawężyła delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d tylko do samochodów osobowych. Tymczasem w ww. przepisie ustawy mowa o myciu i naprawie pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Definicję pojazdu samochodowego zawiera art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 110), zgodnie z którą „pojazd samochodowy” – to pojazd silnikowy, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h; określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego”. Regulacja uchwały, wynikająca z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy odnosi się zatem do pojazdów samochodowych, nie zaś tylko do samochodów osobowych.

Ponadto, za nieprawidłową należy uznać regulację zawartą w § 6 uchwały, zgodnie z którą: *Drobne naprawy oraz regulacje pojazdów mechanicznych, związane z ich bieżącą eksploatacją poza warsztatami samochodowymi, na terenie nieruchomości dozwolone są tylko wtedy, gdy nie będą powodowały zanieczyszczenia wody lub gleby, a sposób postępowania z odpadami powstającymi w wyniku naprawy będzie zgodny z odpowiednimi przepisami szczególnymi*. Należy bowiem zaznaczyć, iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy stanowi, że w przedmiotowym regulaminie należy określić wymagania obejmujące mycie i naprawy

pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Tymczasem, przepisem § 6 uchwały zezwolono jedynie na doraźne naprawy i regulacje związane z bieżącą eksploatacją pojazdu. Zaznaczyć też trzeba, że ustawa nie wprowadza zakazu naprawy pojazdów samochodowych we własnym zakresie ani nie ogranicza tego prawa tylko do drobnych napraw. Realizując natomiast przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy Rada przyjęła, że naprawa pojazdów obejmować może wyłącznie dokonywanie „drobnych napraw” (nie definiując zresztą tego pojęcia) pojazdów mechanicznych. Wskazać trzeba, że przepis ten modyfikuje regulację ustawową poprzez użycie odmiennych pojęć, takich jak „drobne naprawy” pojazdów mechanicznych, kiedy ustawodawca stanowi o naprawach pojazdów samochodowych, poza tym użyto pojęcia „warsztat samochodowy”, zamiast „warsztat naprawczy”.

Jednocześnie § 16 ust. 1 i 2 uchwały nie spełnia wymogów art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Ustawodawca zobowiązał organ stanowiący gminy do określenia w regulaminie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Rada Gminy w przedmiotowej uchwale nie określiła zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Również w ocenie organu nadzoru uchwalone w § 16 ust. 3 uchwały warunki ulokowania uli z pszczołami wykraczają poza delegację ustawową, albowiem okoliczność powyższa unormowana została prawem sąsiedzkim, określonym w art. 144 Kodeksu cywilnego. Należy także wskazać, że ustawa zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 pozwala normować kwestie dotyczące zwierząt gospodarskich, a za takie może być uważana jedynie pszczoła miodna zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. h ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 2132 ze zm.), a nie „pszczoła”, o której mowa w kwestionowanym przepisie.

Dokonując dalszej analizy uchwały organ nadzoru stwierdza, że § 17 uchwały jest niezgodny z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z wolą ustawodawcy rolą rady jest wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Tymczasem regulacja zawarta w § 17 uchwały przekracza zakres upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, bowiem Rada postanowiła, że: *1. Właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi oraz szkoły, biur, lokali handlowych, zakładów rzemieślniczych, zobowiązani są do przeprowadzania, co najmniej raz w roku, deratyzacji na terenie nieruchomości.*

2. Obowiązek ten, w odniesieniu do właścicieli budynków jednorodzinnych, realizuje się tylko w miarę potrzeby.

Tymczasem wskazana norma kompetencyjna (art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy) nie pozwala na nałożenie na podmioty prywatne obowiązku przeprowadzenia deratyzacji, jak to Rada Gminy uczyniła w § 17 uchwały (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 519/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Rolą Rady nie było w tym przypadku podmiotowe dookreślenie obowiązków przeprowadzenia deratyzacji (właściciele nieruchomości), ale wyłącznie wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. Rada Gminy *de facto* obszarów takich nie wyznaczyła – wskazała jedynie na właścicieli poszczególnych nieruchomości. Z tego też powodu za niezgodną z upoważnieniem ustawowym należy uznać regulację uchwały, w której Rada wskazała nie obszary i terminy, ale podmioty zobowiązane do przeprowadzenia deratyzacji. Za niezgodny z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy uznać należy także przepis § 17 uchwały, w którym Rada zamiast określenia terminu deratyzacji posłużyła się zwrotami *co najmniej raz w roku* oraz *tylko w miarę potrzeby*, co wskazuje na częstotliwość przeprowadzania deratyzacji, nie określa zaś terminów jej przeprowadzenia, co stoi w sprzeczności z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr 135/XVII/2020 Rady Gminy Miedźno z dnia 4 czerwca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miedźno - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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