



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 września 2020 r.

Poz. 6437

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.786.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 września 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 XXI/292/2020 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 lipca 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Racibórz, 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 29 lipca 2020 r. Rada Miasta Racibórz przyjęła uchwałę Nr XXI/292/2020 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Racibórz. Regulamin stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 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 oraz z 2020 r. poz. 875), 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 do 31 grudnia 2020 r. W analizowanym przypadku obowiązek dostosowania zrealizowany został w formie nowej uchwały Rady Miasta Racibórz w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Racibórz.

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 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.

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.

Przed 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 Miasta 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 - wspomnianej na wstępie - nowelizacji ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku która 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 *Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do utrzymania miejsc gromadzenia odpadów komunalnych w należyтым stanie sanitarnym i porządkowym, zapewniającym możliwość korzystania z nich bez przeszkód i niepowodujących zagrożeń dla życia i zdrowia użytkowników oraz zanieczyszczenia środowiska, w szczególności przez sprzątanie odpadów komunalnych znajdujących się poza pojemnikami* (§ 11 ust. 1 załącznika do uchwały). Brak jest natomiast określenia szczegółowych zasad dot. utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. W ocenie organu określenie "niepowodujący zagrożeń dla życia i zdrowia" i „w szczególności” są pojęciami niejasnymi i niekonkretnymi, co narusza art. 2 Konstytucji RP i wynikającą z niej zasadę poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, a także zasadę określoności prawa.

Również regulacja § 11 ust. 2 załącznika do uchwały, poprzez posłużenie się sformułowaniem „w szczególności” przesądza o tym, że obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym zostały określone przykładowo, a nie w sposób wyczerpujący. W ocenie organu nadzoru taka regulacja stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, na podstawie którego Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie szczegółowych zasad utrzymywania pojemników na odpady komunalne w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Biorąc pod uwagę rygor odpowiedzialności karnej za nieprzestrzeganie przepisów regulaminu, określony w art. 10 ust. 2a ustawy, należy stwierdzić, że regulamin powinien zawierać jasne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych sformułowania w zakresie warunków utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Rada obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę.

Nieprawidłowe wypełnienie regulacji art. 4 ust. 2 pkt 2 i 2a ustawy, stanowiącej obligatoryjny element każdego regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach przesądza o nieważności całej uchwały.

Również zdaniem organu nadzoru Rada Miasta w § 5 załącznika do uchwały nieprawidłowo wypełniła delegację z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy organ 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 (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r. II SA/Bd 877/18). Zatem zdaniem organu nadzoru przepis § 5 ust. 2 załącznika do uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Ponadto w § 5 ust. 1 załącznika do uchwały Rada nie określiła warunków, jakie muszą być spełnione, żeby naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi była dopuszczalna.

W § 9 załącznika do uchwały Rada Miasta uzależniła rozmieszczenie koszy ulicznych od bliżej niesprecyzowanego, nieostrego czynnika tj. od panującego na danym terenie natężenia ruchu pieszych, postanawiając w ust. 1, że *Odległość między koszami ulicznymi rozstawionymi na chodnikach przy drogach publicznych powinna być dostosowana do panującego na danym terenie natężenia ruchu pieszych*.

§ 9 ust. 2 załącznika do uchwały: *Na przystankach komunikacyjnych kosze należy usytuować w pobliżu wiaty lub w sąsiedztwie oznaczenia przystanku*.

Zdaniem organu nadzoru, nieuwzględnienie we wskazywanym przepisie choćby minimalnej odległości między koszami na odpady komunalne na drogach publicznych i posługiwanie się ww. niedookreślonym pojęciem 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.

Zatem wbrew obowiązkowi Rada Miasta nie wskazała zasad na jakich będą rozmieszczone pojemniki (kosze uliczne) na drogach publicznych. W konsekwencji nie wypełniła delegacji ustawowej w sposób prawidłowy. Taka regulacja nie spełnia zatem wymogów określoności prawa, wobec czego należy uznać, iż stanowi naruszenie przepisów tj. art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Wymagania regulaminowe dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, powinny uwzględniać wszystkie ustawowe frakcje odpadów wymienione w 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 – albowiem do nich wszystkich (zgodnie z tym przepisem) sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Wymagania mogą być określone w sposób ogólny do zbiorczo ujętych frakcji odpadów komunalnych lub w sposób szczególny, gdzie wymienia się wszystkie po kolei frakcje odpadów i do każdej z nich wpasowuje się poszczególne obowiązki właścicieli nieruchomości. W przypadku jednak określenia wymagań w odniesieniu do szczegółowo wymienionych frakcji, żadna z frakcji ustawowych nie może być pominięta. Pominięcie ich bowiem będzie zawsze skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały, z uwagi na niepełną, a przez to nieprawidłową realizację delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy.

Tymczasem Rada Miasta w § 15 załącznika do uchwały pominięła częstotliwość pozbywania się chemikaliów i przeterminowanych leków, zużytych baterii, zużytych akumulatorów, 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 igły i strzykawki, odpady tekstyliów i odzieży, odpady budowlane i rozbiórkowe, zużyte opony, odpady niebezpieczne.

Regulacja § 19 ust. 3 załącznika do uchwały, w którym Rada postanowiła, że *Lokalizacja kompostownika oraz prowadzenie procesu kompostowania nie może stanowić uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich*, poprzez posłużenie się nieostrym kryterium „uciążliwości” narusza art. 2 Konstytucji RP, nakazującej formułowanie przepisów w sposób jasny i zrozumiały.

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).

W niniejszej sprawie, pismem z dnia 1 września 2020 r. Prezydent Miasta Racibórz złożył wyjaśnienia, w których odnosi się do niektórych zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXI/292/2020 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 lipca 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Racibórz. Zdaniem organu nadzoru, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Organ nadzoru po analizie przedłożonej uchwały oraz przesłanych wyjaśnień stwierdza, iż regulamin czystości i porządku nie wypełnia w całości delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości.

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 XXI/292/2020 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 lipca 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Racibórz, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak