



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 października 2020 r.

Poz. 7610

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.908.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 października 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 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/195/2020 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 24 września 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kuźnia Raciborska, w całości, jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1493 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 24 września 2020 r. Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej przyjęła uchwałę Nr XXIV/195/2020 w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kuźnia Raciborska. Regulamin stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ust. 1, 2, 2a pkt 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 września 2020 r.

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

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,

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) *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.*

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.

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 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. Niewypełnienie przez Radę delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie przepisu art. 4 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, co skutkuje negatywną oceną legalności całości badanej uchwały.

Zdaniem organu, Rada Miejska przepisem § 2 załącznika do uchwały nie wypełniła dyspozycji przepisu 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, bowiem nie określiła wymagań w zakresie 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, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada może (na mocy art. 4 ust. 2a ustawy) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów, jak również postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne. Tymczasem, Rada Miejska w § 2 ust. 3 pkt 7 załącznika do uchwały bez podstawy prawnej posłużyła się w nomenklaturą obowiązującą w poprzednim stanie prawnym określając frakcję, jako „odpady zielone”.

W ocenie organu nadzoru, treść § 3 załącznika do uchwały dotycząca określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w ww. regulacji uchwały określiła, że *Właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, po ich wystąpieniu, a dobór niezbędnych do tego narzędzi i podjęte czynności muszą zapewnić bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego i pieszego oraz prowadzić do uzyskania powierzchni nieruchomości wolnej od zanieczyszczeń*. Należy zauważyć, iż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy nie upoważnia rady gminy do określania częstotliwości wykonywania tych obowiązków (podobnie wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 741/13). Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 258/14 przyjął, iż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, nie upoważnia rady gminy do określania częstotliwości wykonywania tych obowiązków. Tymczasem Rada Miejska przyjęła, iż nałożony w § 3 załącznika do uchwały obowiązek, dotyczący uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń powinien być realizowany po ich wystąpieniu. W powyżej powołanej regulacji uchwały nie określono

wymagań (zasad) uprzątnięcia błota, śniegu lodu i zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

W § 7 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *W przypadku, gdy wyznaczenie miejsca zbierania odpadów nie jest możliwe na terenie nieruchomości, na której powstają odpady, właściciele nieruchomości obowiązani są do zapewnienia usytuowania pojemników na odpady komunalne, na terenie innej nieruchomości sąsiedniej na zasadach uzgodnionych z jej właścicielem.*

Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy rada gminy ma określić warunki rozmieszczenia pojemników oraz ich utrzymywania w odpowiednim stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym, natomiast przepis ten nie nakazuje określenia warunków, w jakich powinno znajdować się miejsce ustawienia pojemników. Tymczasem przepis § 7 ust. 2 załącznika do uchwały nakłada na właścicieli obowiązki bez umocowania ustawowego. Ponadto przepis ten stanowi wkroczenie także w prawo własności, gdyż to od właściciela zależy, w którym miejscu nieruchomości będzie przechowywał te pojemniki.

W § 7 ust. 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do utrzymania miejsc gromadzenia odpadów komunalnych w należyтым stanie sanitarnym i porządkowym, zapewniającym możliwość korzystania z nich bez przeszkód i powodowania zagrożeń dla zdrowia użytkowników, w szczególności przez sprzątnięcie odpadów komunalnych znajdujących się poza pojemnikami lub workami oraz utrzymywanie w czystości miejsca gromadzenia odpadów.* Wskazana regulacja załącznika do uchwały, poprzez posłużenie się sformułowaniem „w szczególności” przesądza o tym, że obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania miejsc gromadzenia odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym zostały określone przykładowo, a nie w sposób wyczerpujący, co stanowi istotne naruszenie prawa. W ocenie organu określenie *powodowania zagrożeń dla zdrowia użytkowników* jest pojęciem niejasnym i niekonkretnym, co narusza art. 2 Konstytucji RP i wynikającą z niej zasadę poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, a także zasadę określoności prawa.

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 pkt 3 ustawy.

Tymczasem przepisy załącznika do uchwały nie spełniają tego wymogu. W załączniku do uchwały nie określono bowiem częstotliwości pozbywania się odpadów określonych w § 2 ust. 3 pkt 8-10, pkt 12-13, pkt 15-17 załącznika do uchwały.

Ponadto Rada jest zobowiązana do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, a nie jak Rada wskazała w przepisach załącznika do uchwały minimalnej częstotliwości np. co najmniej raz w tygodniu.

Rada w § 14 pkt 2 załącznika do uchwały bez umocowania ustawowego podzieliła odpady budowlane i rozbiórkowe na odpady budowlane i rozbiórkowe powstałe w wyniku prowadzenia robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę ani zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót do właściwego organu architektoniczno-budowlanego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Dokonując dalszej analizy załącznika do uchwały, wskazać należy, że § 16 pkt 3 załącznika do uchwały wskazujący, że *kompostowanie bioodpadów stanowiących odpady komunalne prowadzi się w kompostownikach przydomowych mających postać pryzm*, podjęty został z przekroczeniem delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy rada gminy może w regulaminie określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych (...). Pryzmowanie (pryzma) nie może być utożsamiane z kompostownikiem przydomowym. Tym samym regulacje dotyczące pryzmowania bioodpadów uznać należy za wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej, a tym samym z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto Rada Miejska w § 19 załącznika do uchwały posłużyła się pojęciami subiektywnymi (zagrożenia, uciążliwości), które dla różnych odbiorców powyższych norm prawnych mogą mieć różne znaczenie. W związku z powyższym wskazane wyżej przepisy uchwały w zakresie, w jakim posługują się tymi pojęciami, istotnie naruszają prawo, to jest art. 2 Konstytucji RP. Uchwałodawca nie określił również, jaki poziom hałasu lub przykrego zapachu może stanowić uciążliwość dla otoczenia, co czyni powyższe obowiązki niemożliwymi do realizacji. Powyższe uwagi dotyczą również przepisu § 21 pkt 2 i pkt 3 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „ograniczenie uciążliwości” „hałasy czy odory”, „nie stwarzającym uciążliwości”

W ocenie organu nadzoru, treść § 22 ust. 2 i ust. 4 załącznika do uchwały została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Rada posiada kompetencję wyłącznie do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, a nie do wyznaczania miejsc (rodzaj i przeznaczenie budynków) podlegających deratyzacji, czy określenia przypadku, w którym należy dokonać deratyzacji (tj. wystąpienie populacji gryzoni).

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 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 XXIV/195/2020 Rady Miejskiej w Kuźnia Raciborskiej z dnia 24 września 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kuźnia Raciborska, 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