



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 lutego 2021 r.

Poz. 772

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.113.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 stycznia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 185/XXII/2020 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kalety, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1439 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 23 grudnia 2020 r. Rada Miejska w Kaletach przyjęła uchwałę Nr 185/XXII/2020 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kalety (dalej jako: Regulamin). W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 grudnia 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 – ust. 3 ustawy, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. 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 (dalej: PSZOK), 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) uprzątnięcia 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, zgodnie z art. 2a. ustawy, 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 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.

Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.

Należy podnieść, iż przyznane organowi stanowiącemu gminy kompetencje ograniczone zostały do ustaleń 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, CBOSA). 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/GI 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, CBOSA).

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. 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, CBOSA), 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.”

W toku badania przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził szereg nieprawidłowości wpływających na jej legalność.

Na mocy § 2 Regulaminu, stanowiącego słowniczek pojęć, Rada wprowadziła definicje dwóch frakcji odpadów, tzn. odpadów budowlanych i rozbiórkowych (§ 2 pkt 7 Regulaminu) oraz odpadów wielkogabarytowych (§ 2 pkt 9 Regulaminu). Tymczasem w opinii organu nadzoru rada nie może aktem podustawowym nadawać znaczenia pojęciu ustawowemu. Przy konstruowaniu definicji dopuszcza się jedynie odesłanie do odpowiednich przepisów ustawowych, co uczyniono w odniesieniu do pozostałych pojęć ze słowniczka. Powyższe stanowisko potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 sierpnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2376/18, CBOSA: „Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji”.

W ocenie organu nadzoru Rada nieprawidłowo wypełniła również delegację ustawową z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy. Z powołanego przepisu wynika, że rada gminy może w regulaminie 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. Przepis ten nie jest przepisem obligatoryjnym, jednak podejmując się realizacji tej delegacji ustawowej, należy ją wypełnić w całości. W § 3 pkt 2 Regulaminu Rada postanowiła uregulować wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów w kompostownikach przydomowych. Nie wypełniła jednak w całości delegacji ustawowej w tym zakresie, gdyż nie uregulowała kwestii zwolnienia właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady.

Dokonując dalszej analizy Regulaminu, wskazać należy, że § 3 pkt 1 lit. f Regulaminu wskazujący, że kompostowanie bioodpadów stanowiących odpady komunalne prowadzi się w formie pryzmy, w której materiał biodegradowalny układany jest warstwowo, 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 (...), rozumianych jako urządzenia służące do kompostowania. Pryzmowanie (pryzma) nie może być utożsamiane z kompostownikiem przydomowym. Tym samym regulacje dotyczące kompostowania bioodpadów w formie pryzmy 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.

W § 3 pkt 4 Regulaminu Rada wprowadziła w odniesieniu do właścicieli nieruchomości obowiązek samodzielnego dostarczania do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych: przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niebezpiecznych, 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 opon, bioodpadów oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Z kolei § 3 pkt 5 Regulaminu nakłada na

właścicieli nieruchomości obowiązek gromadzenia mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego odrębnie od pozostałych odpadów komunalnych w wydzielonym miejscu na terenie nieruchomości oraz przygotowania ich do usunięcia w terminach określonych w harmonogramach odbioru tego typu odpadów bądź samodzielnego dostarczenia do PSZOK. Powyższe uregulowanie budzi wątpliwości z kilku powodów. Po pierwsze, zakładając iż w zamiarze uchwałodawcy miało ono realizować delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, należy stwierdzić, że pomija ono całkowicie niektóre odpady komunalne wyliczone w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, a zatem: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło oraz odpady opakowaniowe wielomateriałowe. Tymczasem z ww. delegacji wyraźnie wynika, iż również te odpady komunalne powinny być przyjmowane przez PSZOK. Po drugie, nie znajduje ustawowego uzasadnienia obowiązek gromadzenia odpadów komunalnych wskazanych w § 3 pkt 5 Regulaminu, tak by było możliwe ich późniejsze usunięcie, bądź ich samodzielne dostarczenie do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Z powołanej powyżej delegacji ustawowej wynika wyraźnie, iż wymienione w § 3 pkt 5 Regulaminu frakcje odpadów powinny być bezwzględnie przyjmowane przez PSZOK.

Zgodnie z § 5 Regulaminu, do obowiązków właścicieli nieruchomości należy uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego niezwłocznie po ich pojawieniu się. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż przepis delegacyjny, tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, nie odnosi się do terminu, ani częstotliwości wykonywania przez właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia zanieczyszczeń – por. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 313/20, CBOSA, w którym Sąd stwierdza: „Treść art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie uprawnia rady gminy do wprowadzenia określenia obowiązku co do terminu uprzątnięcia zanieczyszczeń”. Należy zatem uznać, iż wprowadzając obowiązek uprzątnięcia zanieczyszczeń w terminie niezwłocznym, Rada w sposób nieuprawniony wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej.

Również zamieszczenie w § 8 ust. 1 i 2 Regulaminu postanowień w przedmiocie wyposażenia przez Gminę nieruchomości w pojemniki służące do gromadzenia odpadów komunalnych, odrębnie w odniesieniu do nieruchomości zamieszkałych oraz niezamieszkałych, stanowi wykroczenie poza delegację ustawową. Przedmiotowa kwestia powinna zostać uregulowana w odrębnej uchwale, zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy, która nakłada na radę gminy obowiązek określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Zgodnie z § 15 ust. 2 pkt 3 Regulaminu, do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe należy m.in. przestrzeganie zakazu ich wprowadzania na tereny przeznaczone na place gier i zabaw, piaskownice dla dzieci, parki oraz inne tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych regulaminów, ustalonych przez zarządców nieruchomości. Zdaniem organu nadzoru, wprowadzony tym przepisem bezwzględny zakaz wprowadzania zwierząt domowych do ww. miejsc nie znajduje uzasadnienia w delegacji ustawowej, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, który umożliwia nałożenie na osoby utrzymujące zwierzęta domowe jedynie obowiązków mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 921/20, CBOSA, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził wyraźnie: „W kompetencjach rady gminy wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mieści się wprowadzenie całkowitego zakazu prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na tych terenach nie był uciążliwy i nie zagrażał przebywającym tam osobom. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 185/XXII/2020 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kalety - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

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