



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 października 2020 r.

Poz. 7557

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.897.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 października 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 XV/125/20 Rady Gminy Herby z dnia 23 września 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Herby, w części, określonej w:

1. § 4 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „bieżącego”, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c 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”,

2. § 5 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,

3. § 9 ust. 1 - ust. 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 września 2020 r. Rada Gminy Herby przyjęła uchwałę Nr XV/125/20 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Herby, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Herby*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 września 2020 r.

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

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 – ust. 3 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) 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 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.

3. 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 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).

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 przekroczone 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, 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.*

W ocenie organu nadzoru, § 4 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „bieżącego” jest sprzeczny z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powyżej wskazanym § 4 ust. 1 załącznika do uchwały określono, że: *Zobowiązuje się do bieżącego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z nieruchomości służących do użytku publicznego, w sposób mechaniczny lub ręczny, poprzez ich zamiatanie, zbieranie, zmywanie i zgarnianie w miejsce nie powodujące utrudnień w ruchu pieszych i pojazdów.* Powyższa regulacja określająca częstotliwość uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z nieruchomości służących do użytku publicznego stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego. Należy zauważyć, iż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy nie upoważnia rady gminy do określania częstotliwości wykonywania ww. obowiązków (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 741/13, wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 258/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Treść § 5 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy ww. regulacji załącznika do uchwały wskazała, iż: *Naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi możliwa jest:*

1) na parkingach, placach publicznych, w miejscach do tego wyznaczonych.

W ocenie organu nadzoru, przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy nie upoważnia rady gminy do wskazania miejsc, w których można naprawiać pojazdy samochodowe poza myjniemi i warsztatami samochodowymi. Organ stanowiący gminy upoważniony została wyłącznie do wskazania takich wymogów, których celem jest zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 877/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego, § 5 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia wynikającego z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy.

Dalej, należy wskazać, że § 9 ust. 1 – ust. 4 załącznika do uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w wyżej powołanym § 9 ust. 1 – ust. 4 załącznika do uchwały wskazała, że:

1. *Właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi w pierwszej kolejności powinni dążyć do zagospodarowania bioodpadów wytworzonych na tej nieruchomości w kompostownikach przydomowych.*

2. *Usytuowanie przydomowych kompostowników i sposób kompostowania bioodpadów nie może powodować uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości i ich mieszkańców, zanieczyszczenia terenu oraz wód powierzchniowych i podziemnych oraz musi spełniać wymogi określone przepisami prawa.*

3. *Właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, którzy we własnym zakresie zagospodarowują bioodpady wytworzone na terenie nieruchomości poprzez kompostowanie ich w przydomowym kompostowniku, są zwolnieni z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady, w części odpowiadającej ilości bioodpadów poddawanych kompostowaniu.*

4. *Wyposażenie nieruchomości w kompostownik należy do jej właściciela.*

Wymaga wskazania, iż na podstawie art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy: *Rada gminy może w regulaminie:*

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.* Jeśli Rada decyduje się na wprowadzenie dodatkowych wymagań, to po pierwsze powinna to uczynić poprzez wyraźne ich wyartykułowanie. Nie wystarczy poprzestać jedynie na przyznaniu takiej możliwości. Realizacja uprawnienia wynikająca z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy musi przybrać postać wyraźnie określonych wymagań w tym zakresie wraz z postanowieniem w przedmiocie zwolnienia właścicieli nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. W ocenie organu nadzoru, regulacja § 9 ust. 1 – ust. 4 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy. Po pierwsze, Rada nie określiła wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi. Dodatkowo, w regulacji § 9 ust. 2 załącznika do uchwały użyto zwroty: „uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości i ich mieszkańców” i „oraz musi spełniać wymogi określone przepisami prawa” - co nie stanowi wymagań dotyczących kompostowania odpadów komunalnych w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi. Rada dla określenia wymogu dotyczącego kompostowania posłużyła się zwrotem niedookreślonym: „uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości i ich mieszkańców”. Tak skonstruowany zwrot jest niejasny, albowiem nie wynika z niego, jakie właściwości będą przesądzały o tym, że kompostowanie jest uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości i mieszkańców. Powyższa regulacja narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Nadto, zdaniem organu nadzoru, Rada określając ww. wymagania kompostowania powinna je wymienić w załączniku do uchwały, a nie odsyłać do wymagań określonych w innych przepisach prawa. Taka regulacja załącznika do uchwały również stanowi naruszenie zasady hierarchii aktów prawnych, wyrażonej w art. 87 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP: *Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust.1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2).* Rada gminy nie jest bowiem uprawniona w drodze aktu prawa miejscowego do przesądzenia o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu.

Po drugie, w § 9 ust. 3 załącznika do uchwały podjęto próbę dokonania częściowego zwolnienia z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. Przepis ten jednak jest niejasny i niezrozumiały. Nie wiadomo bowiem z jakiej części Rada Gminy zwalnia osoby posiadające kompostownik przydomowy. Jednakże z uwagi na fakt, że uregulowanie ww. materii w Regulaminie ma charakter fakultatywny nie wpływa to na legalność całej uchwały.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Herby w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c, lit. d, ust. 2a pkt 4 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wskazanej części uchwały.

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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (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 XV/125/20 Rady Gminy Herby z dnia 23 września 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Herby, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz