



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 grudnia 2020 r.

Poz. 9370

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1004.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 grudnia 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/148/20 Rady Gminy Świnna z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świnna, 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), 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 9 listopada 2020 r. Rada Gminy Świnna przyjęła uchwałę Nr XXI/148/20 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świnna.

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 oraz art. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 listopada 2020 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie należy zauważyć, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świnna stanowi załącznik do uchwały Nr XXI/148/20 Rady Gminy Świnna z dnia 9 listopada 2020 r. i w dalszej części zawiadomienia zwany jest „Regulaminem”.

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,

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) 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). Wskazać należy jednocześnie, że część delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2a ustawy ma charakter fakultatywny.

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 ust. 2 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.

Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. W Regulaminie brak jest bowiem kompleksowych 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. Rada Gminy Świnna w przepisie § 4 ust. 1 pkt 7 Regulaminu w sposób sprzeczny z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy określiła frakcję mebli i innych odpadów wielkogabarytowych posługując się pojęciem *metali* i innych odpadów wielkogabarytowych, w miejsce ustawowo określonej frakcji mebli i innych odpadów wielkogabarytowych. Podkreślić należy jednocześnie, że selektywnie zbieraną frakcję metali Rada określiła już w § 4 ust. 1 pkt 4 Regulaminu. Powyższe oznacza, że w konsekwencji Rada poza zakresem regulacji Regulaminowej pozostawiła frakcję mebli, przewidując jednocześnie obowiązek selektywnego zbierania frakcji metali w § 4 ust. 1 pkt 4 i pkt 7 Regulaminu, co czyni uregulowanie nieczytelnym i niezgodnym z zasadami poprawnej legislacji.

Tymczasem, zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 797) przez selektywne zbieranie należy rozumieć zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami. Stosownie do powyższych wytycznych w zakresie charakteryzowania się odpadów określonymi właściwościami i cechami, ustawodawca przepisem art. 3 ust. 2 pkt 5 - 6 ustawy wyodrębnił określone rodzaje odpadów odbierane u źródła (pkt 5) oraz przyjmowane przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (pkt 6), stwierdzając, że gminy *zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady* oraz, że gminy *tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w pkt 5, 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. Przy czym posłużenie się przez niego sformułowaniem „co najmniej” oznacza, że w ramach segregacji odpadów można wyselekcjonować inne jeszcze rodzaje odpadów, niemniej jednak te wymienione przez ustawodawcę stanowią niezbędne minimum, bez zachowania którego nie można mówić o prawidłowej selektywnej zbiórce odpadów komunalnych.

Zapewnieniem realizacji ustawowych założeń co do selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie gminy są przyjmowane przez jednostki samorządu terytorialnego regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulaminy te, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy mają określać wymagania w zakresie odpowiednio selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) oraz selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b). Wymagania regulaminowe zatem będą musiały uwzględniać wszystkie frakcje odpadów wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy – albowiem do nich wszystkich (zgodnie z tym przepisem) sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Tym samym każdy uchwalany regulamin czystości i porządku (jako akt prawa miejscowego) w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych powinien określać wymagania przynajmniej co do wszystkich ustawowych frakcji odpadów, którymi są frakcje wynikające z przepisu 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. Pominięcie, lub równoznaczne w skutkach prawnych niezgodne z prawem oznaczenie, w tych postanowieniach którejkolwiek z frakcji, bądź uwzględnienie w nich niekompletnej frakcji odpadów, 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 – w zakresie wymagań obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 1777/13, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tym samym należy stwierdzić, iż Rada Gminy Świnna nie ustanawiając w przedmiotowym Regulaminie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych w sposób zgodny z prawem frakcji mebli, nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej określonej przepisem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy.

Brak zgodnego z prawem ustalenia frakcji wszystkich odpadów podlegających zbieraniu selektywnym – w tym przypadku mebli, stanowiących obligatoryjne elementy każdego regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach, przesądza o nieważności całej uchwały.

Poza wskazanym powyżej naruszeniem prawa kwalifikującym badaną uchwałę do stwierdzenia jej nieważności w całości, Rada Gminy Świnna dopuściła się również innych naruszeń prawa, w szczególności:

W Rozdziale 4 Regulaminu (§ 12 - § 14) Rada Gminy zawarła unormowania dotyczące częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Wskazać należy, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Nie budzi zatem wątpliwości, że obowiązkiem Rady Gminy było w szczególności ustalenie w Regulaminie częstotliwości pozbywania się wszystkich frakcji odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tymczasem w § 12 - § 14 Regulaminu Rada ograniczyła się do określenia częstotliwości pozbywania się wymienionych w nich frakcji odpadów, pozostawiając jednocześnie poza zakresem regulaminowym częstotliwość pozbywania się następujących frakcji: 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, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży.

Konstatując, należy stwierdzić, że unormowania wprowadzone przez Radę w zakresie wymagań dotyczących częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości nie obejmują wszystkich frakcji odpadów, co jest równoznaczne z niewypełnieniem przez Radę Gminy treści delegacji ustawowej. Powyższe jest równoznaczne istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W dalszej kolejności należy również stwierdzić, że posłużenie się przez Radę w treści § 13 ust. 3 Regulaminu zwrotem *lub w miarę potrzeb*, czyni analizowany przepis niejasnym i nieprecyzyjnym, co równoznaczne jest z naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Z tych samych

względów Rada Gminy ustalając usytuowanie kosztów ulicznych (§ 9 ust. 3 Regulaminu) powinna dookreślić, czy wskazana wartość *1 koszt na 1000 m*, dotyczy powierzchni, czy też odległości pomiędzy kosztami. Analizowany przepis jest niejasny i nieprecyzyjny, co równoznaczne jest z naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Na koniec, uwzględniając zakres stwierdzonych uchybień, organ nadzoru pragnie wskazać na doniosłość skutków prawnych wynikających z przepisów zawartych w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świnna, w tym również skutków finansowych. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy właściciele nieruchomości zobowiązani są do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1. Za niedopełnienie tego obowiązku właścicielom nieruchomości grozi kara grzywny (art. 10 ust. 2 ustawy). Przesądza to o konieczności precyzyjnego oraz zgodnego z zakresem przyznanych Radzie kompetencji, formułowania przepisów Regulaminu.

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/148/20 Rady Gminy Świnna z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świnna - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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