



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 22 grudnia 2020 r.

Poz. 9371

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1027.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 grudnia 2020 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 177/XXI/2020 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 10 listopada 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), dalej, jako „ustawa” w związku z art. 2 i 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 10 listopada 2020 r. Rada Miejska w Kaletach przyjęła uchwałę Nr 177/XXI/2020 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kalety, który stanowi załącznik do uchwały.

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.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała 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) *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 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, Rada Miejska nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem nie określiła prawidłowo szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Regulacja § 6 ust. 1 załącznika do uchwały, w brzmieniu: *Właściciele nieruchomości utrzymują miejsca gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym, umieszczając pojemniki na wyrównanej i utwardzonej powierzchni nieruchomości, nie dopuszczając do przepełnienia pojemników oraz worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz zalegania odpadów poza pojemnikami i workami, nie dopuszczając do przeciążenia i zalodzenia pojemników i worków, chroniąc odpady przed działaniem czynników atmosferycznych, i w tym celu domykając pojemniki wyposażone w klapy, czuwając, by odpady były gromadzone w pojemnikach i workach zgodnie z ich przeznaczeniem, zabezpieczając pojemniki i worki w taki sposób, aby niemożliwym było niekontrolowane wydostawanie się odpadów poza pojemnik i worek*, która w części odnosi się do pojemników, jest niepełna i nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Nie określono bowiem warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym.

Rada Miejska nie określiła również warunków rozmieszczenia koszy na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych. Zdaniem organu nadzoru, określając rozmieszczenie koszy ulicznych na ww. terenach wskazać należy w jakich miejscach będą usytuowane te kosze oraz choćby minimalną odległość między koszami na odpady komunalne. Zatem wbrew obowiązkowi Rada Miejska nie wskazała zasad, na jakich będą rozmieszczone pojemniki (kosze uliczne) na terenach przeznaczonych do użytku publicznego i na drogach publicznych. W konsekwencji Rada 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.

Jednocześnie wskazać należy, że z delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy wynika, że Rada Miejska powinna uregulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tymczasem Rada Gminy w § 12 załącznika do uchwały posługując się pojęciami "nie rzadziej niż" i "co najmniej" postanowiła ustalić minimalną częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, do czego nie była uprawniona. Częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, zwłaszcza tych których pozbywanie wiąże się z odbiorem ich przez uprawnionego przedsiębiorcę „u źródła” powinna być określona konkretnie.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z delegacją ustawową określoną w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy Rada Miejska winna określić szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zatem w § 15 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Miejska nieprawidłowo wskazała obowiązki właścicieli

utrzymujących zwierzęta domowe, gdy zobowiązana była do wskazania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (które niekoniecznie muszą być ich właścicielami).

Wskazać również należy, że wśród frakcji odpadów komunalnych, które należy zbierać na terenie nieruchomości, zgodnie z § 3 pkt 3 załącznika do uchwały Rada Miejska nie uwzględniła frakcji *odpady niebezpieczne*.

Jednocześnie Rada Miejska, uzależniając obowiązek zbierania odpadów komunalnych przez zbieranie w przeznaczonych do tego pojemnikach bioodpadów, od tego że nie są one kompostowane w kompostowniku przydomowym (§ 3 pkt 1 lit. f załącznika do uchwały), powinna wskazać w przedmiotowej uchwale wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi (art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy). Brak określenia ww. wymagań, określonych w art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy wpływa na ważność dalszych postanowień uchwały w zakresie regulacji dotyczącej kompostowania bioodpadów (§ 3 pkt 1 lit. f załącznika do 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, 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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr 177/XXI/2020 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 10 listopada 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, 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**