



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 lutego 2024 r.

Poz. 1584

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.166.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXII/777/24 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piekary Śląskie, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Miasta Piekary Śląskie podjęła uchwałę Nr LXXII/777/24 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piekary Śląskie, dalej jako: „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 stycznia 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ustawy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy 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.

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania określony został w art. 4 ust. 2 ustawy i jest katalogiem zamkniętym. Zgodnie ze wskazanym przepisem: 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, które powstały 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 oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,

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;

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.

Zatem przepisy uchwały podejmowanej w oparciu o art. 4 ustawy, powinny uwzględniać w swych unormowaniach wszystkie ustawowe frakcje odpadów, to jest te wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy (czyli papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady) oraz w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy (czyli: odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, odpady niekwalifikujące 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, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady tekstyliów i odzieży a także odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych) – albowiem do nich wszystkich sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Uchwała ta może również uwzględniać wydzielone w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie w oparciu o przepis art. 4 ust. 2a pkt 1 i 2 ustawy frakcje odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz odpady stanowiące części roślin pochodzące z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy. Należy również podkreślić, że obowiązek przyjmowania odpadów tekstyliów i odzieży przez PSZOK-i będzie obowiązywał dopiero od 1 stycznia 2025 r.

Organ nadzoru zauważa, iż Rada Miasta w sposób nieprawidłowy odniosła się do ustawowych frakcji odpadów.

W § 2 pkt 14 uchwały wskazano, że na potrzeby tej regulacji przez *odpady budowlane i rozbiórkowe* rozumie się *odpady określone w art. 3 ust. 1 pkt 6a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach*. Wskazany przepis ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.) nakazuje przez odpady budowlane i rozbiórkowe rozumieć odpady powstałe podczas robót budowlanych. Z kolei art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach wyraźnie stanowi, że odpady komunalne nie obejmują (m.in.) odpadów budowlanych i rozbiórkowych. W konsekwencji nie istnieje frakcja odpadów komunalnych obejmująca, jak to wskazała w § 4 ust. 4 pkt 8 uchwały Rada Miasta *inne niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe, stanowiące odpady komunalne*. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 1b ust. 2 ustawy *Do postępowania z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi z gospodarstw domowych stosuje się przepisy dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi*. Nie oznacza to jednak, że odpady te są odpadami komunalnymi, dlatego też wadliwie w § 4 ust. 7 oraz § 7 ust. 11 Rada konsekwentnie posługuje się zwrotem *odpady budowlane i rozbiórkowe, stanowiące odpady komunalne*.

Posłużenie się w kwestionowanej uchwale odmiennymi pojęciami ustawowych frakcji odpadów, powoduje wątpliwości co do obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie selektywnego zbierania i pozbywania się odpadów budowlanych i rozbiórkowych pochodzących z gospodarstw domowych.

A to – wobec obowiązku ujęcia w treści regulaminu również i wymagań co do tej kategorii odpadów – uznać należy za niedopuszczalne i sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości przesądzające o konieczności stwierdzenia jej nieważności w całości.

W zakresie realizacji delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, zobowiązującego do określenia wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów należy stwierdzić brak wymagań dotyczących stanu sanitarnego tych miejsc. W § 4 ust. 1 pkt 6 i 7 uchwały postanowiono, iż *Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku w szczególności poprzez: 6) dbanie o nieprzepelnianie pojemników i kontenerów, 7) dbanie o czystość i porządek wokół pojemników oraz niedopuszczanie do zalegania odpadów na ziemi i powstawania zagrożenia stanu sanitarnego.*

Natomiast w § 10 ust. 2 uchwały Rada Miasta postanowiła, iż *Miejsca gromadzenia odpadów komunalnych powinny spełniać wymagania określone w przepisach prawa budowlanego, być zabezpieczone przed zbieraniem się wody i błota, być łatwo dostępne zarówno dla użytkowników, jak i podmiotów odbierających odpady, a ponadto nie mogą powodować nadmiernych uciążliwości i utrudnień dla mieszkańców nieruchomości i osób trzecich. Właściciel nieruchomości jest zobowiązany do utrzymania miejsca gromadzenia odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym.*

Żadnego z przywołanych wyżej wymogów nie można zakwalifikować jako wypełnienia upoważnienia ustawowego w zakresie określenia wymogu utrzymania miejsca gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym. Wymogi te bowiem mają charakter „porządkowy”. Pojęcie sanitarny (pochodzący od łac.: sanitarium ‘dotyczący zdrowia’ od łac. sanitas ‘zdrowie’) należy zdefiniować jako: związany z higieną i zdrowiem, zajmujący się zapobieganiem chorobom zakaźnym i społecznym. Tym samym dla właściwego zrealizowania delegacji ustawowej w zakresie wymogów sanitarnych będzie unormowanie takich działań w zakresie utrzymania czystości, które wprost będą prowadzić do wyeliminowania szkodliwych czynników chorobotwórczych, takich jak bakterie i wirusy. W związku z tym Rada powinna wprowadzić obowiązek konkretnych zabiegów sanitarnych, polegających na myciu, czyszczeniu czy dezynfekcji i dezynsekcji miejsc gromadzenia odpadów. Ponadto przytoczone przepisy uchwały pomijają uregulowania dotyczące kwestii utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, mimo, że art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy zobowiązuje radę gminy do ujęcia w Regulaminie również tych kwestii.

Brak takich unormowań będzie przesądzać o nieprawidłowym uregulowaniu kwestii wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie zarówno samych pojemników jak i miejsc, w których są usytuowane, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 i 2a ustawy w związku z niewypełnieniem przez Radę we wskazanym zakresie delegacji ustawowej, i skutkuje negatywną oceną legalności całości badanej uchwały.

W przepisie § 7 ust. 2 uchwały Rada postanowiła m.in., iż: *Do gromadzenia niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych powinny być stosowane:*

- 1) *pojemniki o pojemnościach: 110 l, 120 l, 240 l, 1100 l,*
- 2) *kontenery o pojemności: 5 i 7 m³, 3) pojemniki podziemne, półpodziemne i naziemne workowe.*

Natomiast w § 7 ust. 7 i 8, że:

7. *Do gromadzenia niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych z ogródków działkowych należy stosować pojemniki o pojemnościach: 1100 l, kontenery o pojemności 7 m³ lub inne pojemniki o pojemności ustalonej z podmiotem odbierającym odpady komunalne.*

8. *Do gromadzenia niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych z lokali handlowych i punktów handlowych wolnostojących należy stosować pojemniki o pojemności 110 l, 120 l, 240 l, 1100 l, kontenery o pojemności 7 m³ lub inne pojemniki o pojemności ustalonej z podmiotem odbierającym odpady komunalne.*

W ocenie organu nadzoru Rada nie określiła, jaka ma być minimalna pojemność pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach nieruchomości przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, czy też liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. Przepisy zawarte w przytoczonych powyżej regulacjach uchwały nie wypełniają dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Pominięcie ww. elementu, skutkuje niewypełnieniem dyspozycji upoważnienia ustawowego wynikającego z tego przepisu ustawy oraz powstaniem niekompletnej i ułomnej regulacji, co stanowi rażące naruszenie prawa, a w konsekwencji musi prowadzić do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W § 17 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, co następuje: *Ustala się stałe terminy przeprowadzania corocznych powszechnych akcji deratyzacji na terenie Gminy: 1) od 15 kwietnia do 30 kwietnia, 2) od 1 października do 15 października.*

W ocenie organu nadzoru taki przepis uchwały nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 ust 2 pkt 8 ustawy, która zobowiązuje do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

Celem wskazanej regulacji jest zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, usytuowanie, otoczenie bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania) wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji, a nie jak uczyniono to w § 17 ust. 1 uchwały, do objęcia tym obowiązkiem wszystkich nieruchomości na całym obszarze Gminy (podobne stanowisko zawarto w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 431/18; WSA w Bydgoszczy z dnia 27 marca 2018 r., sygn. akt II SA/BD 1280/17; czy w wyroku WSA w Łodzi z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 89/18).

Należy zauważyć, że gdyby ustawodawca chciał objąć deratyzacją wszystkie zabudowane nieruchomości na terenie gminy, niewątpliwie byłby to uczynił wskazując chociażby tylko wymóg określenia terminów deratyzacji. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, wyraźnie stanowi zarówno o terminie deratyzacji jak i o podlegających wyznaczeniu obszarach deratyzacji. Nie ma w tym przepisie mowy o obciążeniu obowiązkiem deratyzacji wszystkich nieruchomości na obszarze gminy. Zatem objęcie tym obowiązkiem całego obszaru gminy jest naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w tym przepisie. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując kompetencje stanowiące, rada jest obowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w przyznanym jej upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej - polegająca na niewskazaniu obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji - stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje również na inne nieprawidłowości występujące w kwestionowanej uchwale.

Zgodnie z przepisem § 3 ust. 1 uchwały *Za utrzymanie czystości i porządku na terenach będących własnością Gminy oraz na terenach Skarbu Państwa, którymi na podstawie odrębnych przepisów władza Prezydent Miasta Piekary Śląskie, odpowiada Gmina albo jednostki organizacyjne bądź osoby trzecie, jeżeli tym jednostkom lub osobom powierzono władanie terenem nieruchomości w oparciu o właściwą ustawę lub umowę cywilnoprawną.*

W § 4 ust. 7 uchwały Rada postanowiła, iż *Odpady wyszczególnione w ust. 4 należy wydzielać z powstających odpadów zmieszanych. Odpady te z nieruchomości zamieszkałych są odbierane przez PSZOK lub zlecić podmiotowi odbierającemu odpady komunalne odbiór z nieruchomości. Zasady przekazywania i zlecenia odbioru gruzu określa uchwała Rady Miasta Piekary Śląskie.*

Natomiast zgodnie z przepisem § 12 uchwały *Zabrania się mieszania zużytych opon z odpadami komunalnymi oraz spalania opon.*

W ocenie organu nadzoru przepisy § 3 ust. 1, § 4 ust. 7 oraz § 12 uchwały podjęto bez podstawy prawnej, gdyż nie stanowią wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących, rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, jak i częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Zatem należy uznać, iż ww. przepisy zostały podjęte z istotnym naruszeniem przepisu art. 4 ustawy. Ponadto zakaz spalania opon wynika również z przepisu art. 191 ustawy o odpadach, zgodnie z którym *Kto, wbrew przepisowi art. 155, termicznie przekształca odpady poza spalarnią odpadów lub współspalarnią odpadów podlega karze aresztu albo grzywny.*

Przepis § 3 ust. 2 uchwały stanowi, iż *Gmina odpowiada za utrzymanie czystości i porządku w pasie dróg publicznych objętych zarządem dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 645 z późn. zm.). Tymczasem z art. 5 ust. 4 ustawy wynika, że Obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą do zarządu drogi. Zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a, jest prezydent miasta, działający samodzielnie albo przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. (art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). Brak zatem podstaw do wprowadzania do Regulaminu przywołanej powyżej regulacji § 3 ust. 2 uchwały.*

Natomiast zgodnie z przepisem § 4 ust. 1 uchwały *Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku w szczególności poprzez: 1) zbieranie odpadów komunalnych stałych oraz odprowadzenie nieczystości ciekłych, zgodnie z zasadami określonymi w niniejszym Regulaminie, 2) wyposażenie nieruchomości w dostateczną liczbę pojemników (worków) służących do gromadzenia odpadów komunalnych (niesegregowanych zmieszanych odpadów oraz odpadów zbieranych selektywnie) oraz utrzymanie ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.*

Z § 6 ust. 3 uchwały wynika, że *Każda nieruchomość, której użytkowanie powoduje powstawanie ścieków, powinna być zaopatrzona w instalację odprowadzającą te ścieki do istniejącej sieci kanalizacyjnej; dopuszcza się wyposażenie nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych lub zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych w przypadkach określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy.*

Organ nadzoru zauważa, że obowiązki nałożone na właścicieli nieruchomości w § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 § 6 ust. 3 uchwały wynikają wprost z art. 5 ust. 1 ustawy.

Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Z § 118 Zasad techniki prawodawczej ustalonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) wprost wynika, iż w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Z mocy § 143 rozporządzenia regulacja ta ma odpowiednie zastosowanie także do aktów prawa miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1256/09) wskazał, że naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów.

W § 4 ust. 3 uchwały Rada Miasta postanowiła, iż: *Obowiązki właściciela nieruchomości, na której zlokalizowana jest droga publiczna w zakresie: odśnieżania, usuwania śliskości oraz utrzymania czystości, określają przepisy ustawy o drogach publicznych.*

W ocenie organu nadzoru przytoczona wyżej regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu jakim jest uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowo-administracyjnym „przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. [...] wprowadzenie przez Radę kwestionowanego zapisu narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 20214 r., III SA/Wr 96/14).

W § 6 ust. 1 uchwały Rada postanowiła m.in., iż: *W granicach administracyjnych Gminy zabrania się: 1) mycia pojazdów samochodowych przy zbiornikach wodnych, na terenach rekreacyjnych, skwerach, parkach, itp., 3) indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości, 4) składowania wszelkich odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych, 7) spalania odpadów w pojemnikach na odpady komunalne. Natomiast zgodnie z § 6 ust. 2 uchwały Zakazuje się wprowadzania nieczystości ciekłych: 1) do gruntu na nieruchomości własnej lub poza nią, 2) do urządzeń służących odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych do istniejących rowów melioracyjnych i odwadniających, a także do rowów specjalnie w tym celu budowanych.*

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższych zakazów wykracza poza granice upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały, gdyż zakazy te są normowane przepisami ustawowymi. Należy zauważyć, iż zakaz spalania w pojemnikach na odpady komunalne jakichkolwiek odpadów komunalnych narusza art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy, który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi.

Stosownie do treści art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez:

- przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych;

- gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków;

- pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez:

1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych lub,

2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 – przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi.

Z treści cyt. wyżej przepisów ustawy wynika, że właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych są zobowiązani zawrzeć umowę o świadczenie usług w omawianym zakresie i udokumentować wykonanie ustawowego obowiązku przez okazanie umowy i dowodów płaconia za usługi.

Natomiast kwestie dotyczące zakazu mycia samochodów przy zbiornikach wodnych znajdują odzwierciedlenie w przepisach art. 75 ustawy Prawo wodne, przewidujących zakaz wprowadzania ścieków do wód, zaś zakaz gromadzenia odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym wynika z art. 26 ustawy o odpadach.

Zatem materia zawarta w przytoczonym powyżej przepisie uchwały nie jest elementem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy i nie powinna stanowić przedmiotu regulacji w ramach postanowień Regulaminu. Powyższa argumentacja znajduje również zastosowanie do zakwestionowania przepisu § 8 uchwały.

Zgodnie z § 7 ust. 15 uchwały *W szczególnych przypadkach zezwala się na wspólne korzystanie przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych sąsiadujących ze sobą z jednego lub kilku pojemników na odpady komunalne, za zgodą właściciela pojemnika (stanowiska kontenerowego) oraz w porozumieniu z podmiotem odbierającym odpady komunalne.*

Wskazana materia posiada wyłącznie cywilnoprawny charakter, sam przepis podjęty zaś został z naruszeniem art. 4 ust. 2 i 2a ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Istota unormowań zawartych w analizowanym przepisie Regulaminu wskazuje bowiem na konsensualny charakter czynności w nim wymienionych, a tym samym działania w nim opisane stanowią przedmiot ewentualnych regulacji umownych, cywilnoprawnych, a nie regulaminowych.

Regulacja § 14 ust. 1 uchwały w brzmieniu: *a także ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt i za szkody przez nie wyrządzone*, stanowi powtórzenie regulacji wynikających z art. 431 Kodeksu cywilnego i jako taka wykracza poza umocowanie wynikające z przepisu art. 4 ustawy.

W § 15 uchwały Rada postanowiła, iż: *Zasady postępowania z bezdomnymi zwierzętami, jak również zbieranie, transport i utylizację padłych zwierząt z terenu Piekary Śląskich regulują odrębne uchwały Rady Miasta Piekary Śląskie*. Powyżej przytoczona regulacja wykracza poza zakres materii podlegającej uregulowaniu na mocy przepisu art. 4 ustawy. Rada bowiem nie posiada umocowania do stanowienia w zakresie zasad postępowania z bezdomnymi zwierzętami w przedmiotowej uchwale.

Zgodnie z przepisem § 16 ust. 3 uchwały *Na terenach określonych w ust. 1 dopuszcza się utrzymywanie zwierząt hodowlanych dla celów rekreacyjnych na działkach powyżej 2000 m² w liczbie 1 duże zwierzę na każde 2000 m²*.

W przytoczonym przepisie Rada posłużyła się pojęciem „duże zwierzę”, które jest niejasne i nieprecyzyjne, co stanowi naruszenie przepisu art. 2 Konstytucji. Posłużenie się przez uchwałodawcę nieostrym zwrotem, takimi jak „duże zwierzę” prowadzi do uznaniowości przy ocenie zaistnienia tak ustalonego kryterium przez organ stosujący uchwałę. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91).

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXII/777/24 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piekary Śląskie – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz