



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.289.2020

Katowice, dnia 26 marca 2020 r.

Rada Gminy Bojszowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/118/2020 Rady Gminy Bojszowy z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Bojszowy, w całości - jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Bojszowy ustanowiła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Bojszowy, dalej jako „Regulamin”. Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała przepis art. 4 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 25 lutego 2020 r.

Podkreślenia wymaga, że 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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd, dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Zgodnie z treścią przepisów art. 4 ust. 2 i 3 ustawy:

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 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.

Analiza redakcji powyższych przepisów prowadzić musi do uznania, że regulamin czystości i porządku w gminie zawiera elementy obligatoryjne, których katalog wymieniony został w art. 4 ust. 2 ustawy, na co wskazuje użyty przez ustawodawcę zwrot „określa” oraz elementy fakultatywne, których katalog zawiera przepis art. 4 ust. 2a ustawy, na co wskazuje zwrot „rada gminy może”.

Zatem, mając na uwadze powyższe wskazać należy, że brak w regulaminie czystości i porządku choćby jednego elementu wymienionego w art. 4 ust. 2 ustawy stanowi niewyczerpanie delegacji ustawowej w efekcie czego uchwała taka jest nieważna z mocy prawa, jako istotnie naruszająca prawo (por. art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Przenosząc dotychczasowe rozważania na grunt przedmiotowej uchwały wskazać należy, że regulamin przyjęty przez Radę Gminy Bojszowy nie zawiera elementu obligatoryjnego w postaci określenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;

Co prawda w § 2 Regulaminu Rada określiła rodzaj i minimalną pojemność pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych; warunki rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, jednakże w ocenie organu nadzoru regulacja ta nie wypełnia w całości przywołanej delegacji. W § 2 ust. 6 Regulaminu Rada wskazała, że:

Nieruchomości niezamieszkałe, na których powstają odpady komunalne winny być wyposażone w pojemniki o pojemności wynikającej z potrzeb właściciela nieruchomości przy uwzględnieniu częstotliwości odbierania oraz tygodniowych wskaźników wytwarzania odpadów:

- 1) budynki użyteczności publicznej, poza wymienionymi poniżej, co najmniej 2 l na każdego pracownika i 0,5 l/na każdego interesanta, klienta lub odwiedzającego;
- 2) szkoły wszelkiego typu, żłobki, przedszkola, co najmniej 2 l na każdego ucznia (studenta, dziecko) i pracownika;
- 3) lokale handlowe co najmniej 30 l na każde 10 m² powierzchni całkowitej lokalu lecz nie mniej niż 1 pojemnik 120 l na lokal;
- 4) punkty handlowe poza lokalem co najmniej 30 l na każdego zatrudnionego lecz nie mniej niż 1 pojemnik 120 l na każdy punkt;
- 5) lokale gastronomiczne co najmniej 10l na 1 miejsce konsumpcyjne;
- 6) uliczne punkty szybkiej konsumpcji co najmniej 1 pojemnik 120 l na każdy punkt;
- 7) zakłady produkcyjne, usługowe, rzemieślnicze, magazynowe co najmniej 1 pojemnik 120 l na każdym 10 pracowników;
- 8) cmentarze co najmniej 2 l na każde miejsce pochówku.

Nawet pobieżna analiza powyższej regulacji pozwala na stwierdzenie, że w przypadku nieruchomości niezamieszkałych stanowiących budynki użyteczności publicznej, szkoły wszelkiego typu, żłobki, przedszkola, lokale gastronomiczne i cmentarze nie określono minimalnej pojemności pojemników i worków, a jedynie określono sposób wyliczenia sumy pojemności pojemników i worków w jakie nieruchomość taka musi być wyposażona.

Z uwagi na powyższe koniecznym stało się wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jako pozbawionej elementu obligatoryjnego.

Jednocześnie wskazać należy, na inne istotne naruszenia prawa jakie Rada zawarła w przedmiotowym Regulaminie.

I tak, w § 1 ust. 3 Regulaminu Rada wskazała, że *Na terenie gminy Bojszowy prowadzi się selektywne zbieranie odpadów komunalnych w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych wyłącznie od właścicieli nieruchomości zamieszkałych (...).*

Regulacja ta stanowi naruszenie art. 6h ustawy z w. z § 1 uchwały Nr XXI/128/2013 Rady Gminy Bojszowy z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2013 roku, poz. 1453). Jak wynika z treści § 1 tejże uchwały gmina Bojszowy wprowadziła z dniem 1 lipca 2013 r. odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, które nie są zamieszkiwane przez mieszkańców gminy, a powstają w nich odpady komunalne. Z kolei zgodnie z treścią przepisu art. 6h ustawy, właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zatem właściciele ww. nieruchomości w zamian za opłatę ponoszoną na rzecz gminy Bojszowy, mają zapewniony m.in. odbiór odpadów. W konsekwencji powyższego, postanowienia Regulaminu wykluczające selektywne zbieranie odpadów komunalnych w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych są całkowicie niedopuszczalne.

Dalej wskazać należy, że celem art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy jest zobowiązanie rady gminy do wskazania konkretnych obszarów na terenie gminy, które ze względu na ich usytuowanie lub inną charakterystykę wymagają poddania ich deratyzacji, a także terminów wykonania tych zabiegów sanitarnych. Nie wprowadza on zaś uprawnień dla rady gminy do objęcia całego jej obszaru obowiązkiem deratyzacji ani do nałożenia tego obowiązku na wszystkich właścicieli nieruchomości (por. m.in. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 marca 2018 r., sygn.. akt II SA/Bd 1280/17, LEX). Tymczasem wypełniając powyższą delegację Rada Gminy Bojszowy wskazała, że:

§ 8. Obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania

1. Obowiązkowej deratyzacji podlega obszar całej gminy z wyłączeniem terenów leśnych i gruntów rolnych.

2. Deratyzację na terenie nieruchomości należy obowiązkowo przeprowadzić raz w roku w miesiącu wrześniu lub październiku oraz dodatkowo w przypadku wystąpienia gryzoni i na każde polecenie Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego.

W ocenie organu nadzoru, objęciem obowiązkiem deratyzacji całego obszaru gminy na tych samych zasadach, bez uwzględnienia charakteru danego obszaru np.: mieszkaniowego, usługowego czy przemysłowego nie stanowi prawidłowej realizacji delegacji wynikającej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Dalej wskazać należy, że zgodnie z treścią przepisu art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy rady gminy może określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodziennymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. W § 9 Regulaminu Rada postanowiła, że:

- 1. Kompostowanie bioodpadów stanowiących odpady komunalne prowadzi się w gotowych kompostownikach ogrodowych lub drewnianych kompostownikach o budowie ażurowej wykonanych:*
- 1) z desek lub belek ułożonych tak aby zapewnić dostęp powietrza do warstw kompostu lub*
 - 2) w formie pryzmy, gdzie materiał biodegradowalny układa się warstwowo.*

2. Kompostowanie nie może odbywać się w dołach lub zbiornikach betonowych ograniczających dostęp powietrza.

3. Zwalnia się właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w przydomowych kompostownikach z obowiązku posiadania worka na te odpady.

W ocenie organu nadzoru w pojęciu „określenie wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych” nie mieści się uprawnienie do określenia materiału z jakiego ma być wykonany kompostownik. Na marginesie zauważyć należy, że pojęcie „gotowy kompostownik ogrodowy” jest całkowicie niezrozumiałe i jeśli uchwała ma się nim posługiwać winno być zdefiniowane, w przeciwnym razie naruszona zostanie konstytucyjna zasada przyzwoitej legislacji.

Wreszcie na koniec zauważyć należy, że nie jest możliwym całkowite zwolnienie właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w przydomowych kompostownikach z obowiązku posiadania worka na te odpady, jak to uczyniła Rada w § 9 ust. 3 Regulaminu. Co prawda upoważnienie do wprowadzenia tej delegacji zawiera wprost przepis art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy, jednakże przepisu tego nie można interpretować w oderwaniu od całości regulacji dotyczących gospodarki odpadami na terenie gminy. Zgodnie z treścią przepisu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 roku, poz. 701) przez bioodpady należy rozumieć „ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność”. Z powyższego wynika, zatem, że do bioodpadów zaliczane są choćby odpady spożywcze i kuchenne różnego pochodzenia, które jednakże w odróżnieniu od odpadów z parków i ogrodów nie muszą być odpadami podlegającymi biodegradacji, a tym samym nie powinny być gromadzone w kompostownikach, np. kości. Tym samym nie jest możliwym w praktyce całkowite zwolnienie właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w przydomowych kompostownikach z obowiązku posiadania worka na te odpady.

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. Niewątpliwie uchwała nie zawierająca elementów obligatoryjnych, narusza prawo w sposób istotny.

POUCZENIE:

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego