



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.622.2020

Katowice, dnia 25 czerwca 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/141/2020 Rady Gminy Bojszowy z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Bojszowy - w całości, jako sprzecznej z art. 2 i 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.), dalej jako "ustawa".

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 m.in. przepis art. 4 ustawy, który stanowi, że 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.

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 2a 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) *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 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 szeregu elementów obligatoryjnych, a ponadto zawiera znaczną ilość regulacji wykraczających poza upoważnienie ustawowe.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że Rada nie określiła rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości dla frakcji bioodpady (§ 2 ust. 1 pkt 6 uchwały) mimo, iż gmina zobowiązana zapewnić selektywną zbiórkę tych odpadów (por. art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy). Co prawda, w § 3 ust. 1 pkt 4 Regulaminu Rada wskazała, że: *frakcję odpadów - odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów, zbiera się w workach koloru brązowego, oznaczonych napisem „Bio”*, jednakże zapis ten nie stanowi wykonania delegacji, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, gdyż dotyczy on frakcji odpadów nieprzewidzianej, ani przepisami ustawy, ani też Regulaminem.

Tym samym, uchwała nie posiada elementu obligatoryjnego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Co więcej, jak wskazano wyżej, bioodpady muszą być zbierane w sposób selektywny, a zatem niedopuszczalne jest mieszanie tej frakcji z niezdefiniowanymi "odpadami ulegającymi

biodegradacji". Nadto uchwałodawca posługuje się w akcie prawa miejscowego pojęciem niezdefiniowanym, co stanowi naruszenie zasady jasnej i przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji RP). W efekcie nie sposób ustalić, jakie odpady mają być zbierane w workach koloru brązowego, oznaczonych napisem "Bio", a w konsekwencji, w jaki sposób obowiązek zbiórki tych odpadów mają wykonywać właściciele nieruchomości.

Dalej zauważyć należy, że regulamin nie zawiera przepisów dotyczących zasad utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów (art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy). Zasad tych nie określa przepis § 3 ust. 11 - 13 Regulaminu, zgodnie z którym *11. Właściciele nieruchomości są zobowiązani do utrzymywania miejsc gromadzenia odpadów w takim stanie sanitarnym i porządkowym, aby nie dochodziło do zalegania odpadów na ziemi oraz do ich rozprzestrzeniania się.*

12. Miejsca gromadzenia odpadów powinny być usytuowane w sposób umożliwiający bezpieczny oraz niezakłócony odbiór odpadów.

13. Odpady powinny być zbierane przez właścicieli nieruchomości w miejscach gromadzenia odpadów do pojemników lub worków spełniających wymogi określone w § 3, za wyjątkiem odpadów, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 8 i pkt 9.

Ponadto Rada postanowiła w § 3 ust. 6 Regulaminu, że: *Pojemniki winny być ustawione w granicach nieruchomości z zachowaniem warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065), na równej nawierzchni, w miarę możliwości utwardzonej, zabezpieczonej przed zbieraniem się wody i błota.* Przepis ten nie wyczerpuje delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w zakresie określenia warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Tym samym Rada pominęła element obligatoryjny regulaminu, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W dalszej kolejności wskazać należy, że regulamin powinien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy).

W § 2 ust. 5 Regulaminu Rada wskazała, że:

Wprowadza się zasady w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego:

1) obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego winien być realizowany przez odgarnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń oraz podjęcie działań zmierzających do usunięcia lub ograniczenia śliskości nawierzchni za pomocą środków chemicznych prawnie dopuszczonych do tego celu;

2) zanieczyszczenia usuwane z chodników i innych części nieruchomości służących do użytku publicznego należy gromadzić w miejscu nie powodującym zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów tak, by mogły je sprzątnąć służby utrzymujące drogi w czystości.

Podkreślić należy, że rada gminy nie jest upoważniona do regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia, jak to uczyniono w przedmiotowej uchwale (por. m.in. wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1047/19, e- Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tym samym, Rada wykroczyła poza przyznane przez ustawodawcę upoważnienie. Nadto zauważyć należy, że obowiązek usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości nałożony został na właścicieli nieruchomości mocą ustawy (art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy), a zatem wprowadzanie w tym zakresie jakichkolwiek regulacji przez radę gminy nie znajduje podstawy prawnej. Stąd z uwagi na powyższe, postanowienia § 2 ust. 5 pkt 2 Regulaminu jako wykraczające poza ustawowe upoważnienie, naruszają prawo w sposób istotny.

Za wykraczające poza delegację należy uznać również postanowienia § 3 ust. 5 Regulaminu tj.: *Pojemniki i kontenery powinny być dopasowane do urządzeń załadowczych pojazdów oraz winny zapewniać gwarancję bezpieczeństwa dla obsługi podczas ich opróżniania.* Kwestia ta nie mieści się w zakresie delegacji wynikającej z przepisów art. 4 ust. 2 i 2a ustawy.

Wreszcie wskazać należy, że regulacja § 9 Regulaminu również wykracza poza ustawowe upoważnienie. Rada postanowiła bowiem, że:

Wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi

1. Właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, są zobowiązani do posiadania jednego worka koloru brązowego, oznaczonych napisem „Bio”, celem segregacji odpadów, które nie polegają biodegradacji.

Zgodnie z treścią przepisu art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy, rada gminy może określić w regulaminie utrzymania czystości 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. Z całą pewnością, za wymagania dotyczące kompostowania, nie można uznać nałożenia na właścicieli nieruchomości kompostujących odpady obowiązku posiadania jednego worka koloru brązowego "Bio". Pod pojęciem "wymagań kompostowania" należy rozumieć sposób i warunki w jakich winni kompostować bioodpady właściciele nieruchomości. Nadto zauważyć należy, że ustawodawca upoważnił radę gminy wyłącznie do zwolnienia ww. właścicieli nieruchomości w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na bioodpady. Nałożenie obowiązku posiadania worka z całą pewnością nie może być zakwalifikowane jako częściowe zwolnienie z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na bioodpady.

Już tylko na marginesie zauważyć należy, że kwestionowany przepis oznaczony został w § 9 regulaminu jako jednostka redakcyjna "1", podczas gdy brak jest dalszych przepisów w obrębie § 9.

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 stanowiąca akt prawa miejscowego niewyczerpująca delegacji ustawowej oraz zawierająca postanowienia wykraczające poza ta delegację, 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