



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.267.2021

Katowice, dnia 1 kwietnia 2021 r.

Rada Miasta Wisła

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 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/396/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zmiany uchwały XVI/236/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Wisła, w części określonej w:

- § 1 ust. 3 uchwały, jako niezgodnej z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 ze zm.), 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” ,
- § 1 ust. 4 uchwały, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 lutego 2021 r. Rada Miasta Wisła przyjęła uchwałę Nr XXVII/396/2021 w sprawie zmiany uchwały XVI/236/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Wisła.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 marca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała w części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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,
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.

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).

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 przekroczone 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.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta nieprawidłowo wypełniła delegację ustawową z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy. Z powołanego przepisu ustawy wynika, że *rada gminy może w regulaminie 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*. Przepis ten nie jest przepisem obligatoryjnym, jednak podejmując się realizacji tej delegacji ustawowej należy ją wypełnić w całości. Tymczasem Rada § 1 ust. 3 uchwały nadała nowe brzmienie § 9 ust. 2 załącznika do uchwały zmienianej, zgodnie z którym *Kompostowanie bioodpadów, może odbywać się wyłącznie w granicach nieruchomości, pod warunkiem, że nie stanowi uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości, a pojemność kompostownika*

nie przekracza 5m³ i kompostownik jest oddalony od granicy nieruchomości co najmniej 2 metry. Odległość ta może być mniejsza w przypadku zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości na lokalizację kompostownika.

W ocenie organu nadzoru Rada nie wypełniła w całości delegacji ustawowej w tym zakresie, gdyż nie uregulowała kwestii *zwolnienia właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady.* Ponadto regulacja § 9 ust. 2 załącznika do uchwały w brzmieniu nadanym § 1 ust. 3 przedmiotowej uchwały, poprzez posłużenie się nieostrym kryterium „uciążliwości” narusza art. 2 Konstytucji RP, nakazującej formułowanie przepisów w sposób jasny i zrozumiały. Organ nadzoru wskazuje, że analizowany przepis w zakresie w jakim dotyczy zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości na zmniejszenie odległości kompostownika od granicy nieruchomości dotyczy stosunków cywilnoprawnych (konsensualnych), a tym samym nie może stanowić materii regulaminowej, w związku z czym przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy. Jednakże z uwagi na fakt, że uregulowanie tej materii w Regulaminie ma charakter fakultatywny nie wpływa to na legalność całej uchwały.

Organ nadzoru podkreśla, że zmiana wprowadzona § 1 pkt 4 uchwały już obowiązuje. Nowe brzmienie (identyczne z tym wprowadzanym kwestionowanym wyżej przepisem) § 15 ust. 1 pkt 3 pierwotnej uchwały nadała Rada Miasta uchwałą Nr XXV/356/2020 z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały XVI/236/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Wisła (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 9546). Zatem ponowne wprowadzenie powyższej zmiany jest bezprzedmiotowe oraz stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP i wynikającej z niej zasady przyzwoitej legislacji.

Ponadto w ocenie organu nadzoru przepis ten w zakresie wyrazów *z zastrzeżeniem, że łączna ilość odpadów przypadająca na każdą złożoną deklarację a w przypadku jednego samodzielnego lokalu mieszkalnego w zabudowie wielolokalowej nie przekroczy 1 Mg/rok.*, istotnie narusza prawo. Materia ta bowiem nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej dotyczącej częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, stanowiąc przedmiot unormowania art. 6r ust. 3a ustawy, zgodnie z którym *dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

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. 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 samego początku (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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXVII/396/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zmiany uchwały XVI/236/2020 Rady Miasta Wisła z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Wisła, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego

