

Śląski Urząd Wojewódzki  
40-032 Katowice  
ul. Jagiellońska 25  
NPII.4131.1.87.2022

**WPLYNEŁO**  
**URZĄD MIEJSKI W WIŚLE**  
**BIURO PODAWCZE**

26. 01. 2022  
O. 1629, 9071

Ilość załączników .....

podpis ..... P

RM/RG  
SI

Katowice, 2022-01-26

Rada Miasta Wisła

### INFORMACJA

W załączeniu przekazuję rozstrzygnięcie nadzorcze.

#### Załączniki:

1. Rozstrzygnięcie nadzorcze w części znak sprawy NPII.4131.1.87.2022 Wojewody Śląskiego z dn.zipx

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć  
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2022-01-26T12:57:01.580Z

**Podpis elektroniczny**





**WOJEWODA ŚLĄSKI**

NPII.4131.1.87.2022

Katowice, dnia 26 stycznia 2022 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 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIX/554/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 22 grudnia 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 pkt 2 uchwały, jako sprzecznej 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 2021 r., poz. 888 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- § 1 pkt 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji,
- § 1 pkt 6 uchwały, jako sprzecznej z przepisem art. 3 ust. 2d ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 22 grudnia 2021 r. Rada Miasta Wisła przyjęła uchwałę Nr XXXIX/554/2021 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.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru 27 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

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,
- 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) uchyłony;

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) wyznaczenia 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.

6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:

a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub

b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;

7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;

8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

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. 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. Sposób sformułowania art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień (co wynika z jednoznacznie brzmiącego sformułowania: „regulamin określa...”), a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwałodawczej Rady Gminy, 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. 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 § 1 pkt 6 uchwały, w którym Rada postanowiła, że w § 15 dodaje się ust. 5 o następującej treści:

*„5. Bioodpady nie będą odbierane przez uprawniony podmiot od właścicieli nieruchomości zabudowanych jednorodzinnym budynkiem mieszkalnym, którzy kompostują bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym i w związku z tym korzystają ze zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi korzystają ze zwolnienia.”*

Zdaniem organu nadzoru przepis ten istotnie narusza prawo. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, iż z treści przepisu art. 3 ust. 2d ustawy wynika, iż *Gmina może nie zapewniać*

*odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne, jeżeli właściciel nieruchomości zabudowanej jednorodzinny budynek mieszkalny podał w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi informacje, o których mowa w art. 6m ust. 1b pkt 7, oraz korzysta ze zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6k ust. 4a, a regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przewiduje zwolnienie w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady.*

Zatem Gmina może postanowić, iż bioodpady nie będą odbierane przez uprawniony podmiot od właścicieli tylko w przypadku, gdy spełnione zostaną dwie przesłanki:

1. właściciel nieruchomości zabudowanej jednorodzinny budynek mieszkalny podał w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi informacje, o których mowa w art. 6m ust. 1b pkt 7, oraz korzysta ze zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6k ust. 4a, oraz

2. regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przewiduje zwolnienie w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady.

Tylko łączne spełnienie obu przesłanek może powodować sytuację, w której bioodpady nie będą odbierane u źródła. W przedmiotowym przypadku taka sytuacja nie zachodzi, ponieważ Rada Miasta nie przewidziała w regulaminie zwolnienia w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na bioodpady. W związku z powyższym postanowienia § 1 pkt 6 uchwały stoją w sprzeczności z przepisem art. 3 ust. 2d ustawy.

Za spełnienie powyższego warunku określonego w art. 3 ust. 2d ustawy nie można uznać przepisu § 1 pkt 3 uchwały, zgodnie z którym w § 9 dodaje się ust. 3 w następującym brzmieniu: „Właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinny, którzy kompostują bioodpady stanowiące odpady komunalne, zwalnia się z obowiązku posiadania worków na te odpady, w części odpowiadającej ilości bioodpadów poddawanych kompostowaniu.”

Po pierwsze Rada postanowiła o zwolnieniu z obowiązku posiadania worka na bioodpady w części, a nie w całości.

Po drugie, powyższy przepis jest niejasny i nieprecyzyjny. Nie można bowiem z jego treści wywnioskować w jakiej konkretnie części właściciel nieruchomości zostaje zwolniony z posiadania worków na bioodpady.

Sytuacja taka powoduje, że obowiązujący przepis prawa miejscowego jest niejasny, a taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m.in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte.

Na marginesie zasygnalizować również należy, że przepis ten jest niepoprawny językowo.

Dalej, wskazać należy, iż na mocy art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy rada 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.

Rada Miasta Wisła podjęła próbę uregulowania powyższej kwestii w § 1 pkt 2 uchwały, w którym nadaje nowe brzmienie § 9 ust. 2 regulaminu, jednakże regulację w tym zakresie nie można uznać za prawidłową. Z § 9 ust. 2 regulaminu nie wynika bowiem jakie są wymagania dotyczące kompostowania. Rada Miasta w ww. przepisie uchwały wskazała jedynie iż:

*„2 Kompostowanie bioodpadów, może odbywać się wyłącznie w granicach nieruchomości, a usytuowanie kompostownika przydomowego powinno spełniać warunki określone dla miejsca gromadzenia odpadów stałych, o których mowa w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.”*

Rada ograniczyła się jedynie do ogólnikowych sformułowań i odesłania do przepisów rozporządzenia, dotyczących miejsc gromadzenia odpadów stałych, tymczasem delegacja wymaga by to rada gminy w regulaminie określiła wymagania dotyczące kompostowania, tak by adresat norm mógł do nich się zastosować. Wskazane w przepisie uchwały rozporządzenie w § 24 określa odległość pojemników i kontenerów od okien i drzwi do budynków oraz od sąsiedniej działki. Jednocześnie ust. 4 ww. przepisu stanowi, iż *W zabudowie jednorodzinnej, zagrodowej i rekreacji indywidualnej odległości, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, nie określa się.* Zatem w stosunku do zabudowy jednorodzinnej, zagrodowej i rekreacji indywidualnej warunki umiejscowienia nie zostały określone. W związku z tym należy stwierdzić, iż odesłanie do regulacji przedmiotowego rozporządzenia powoduje, iż określenie umiejscowienia kompostownika jest niepełne, a same przepisy są w tym miejscu niejasne, nieprecyzyjne i mogą skutkować dowolnością. Powyższe działanie należy uznać za naruszające obowiązujący porządek prawny tj. art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji.

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 bądź jego części, 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/554/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 22 grudnia 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 wskazanej powyżej, 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, 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