



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 listopada 2022 r.

Poz. 7034

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.870.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 listopada 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/358/2022 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 29 września 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Zebrzydowice, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 ze zm.), dalej jako: „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 78 Nr 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 września 2022 roku Rada Gminy Zebrzydowice podjęła uchwałę XXVII/358/2022 w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zebrzydowice, dalej jako: „Regulamin”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 października 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w całości 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, 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) *uprzątkania 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;*

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.*

Uchwała podejmowana w oparciu o ww. przepis ustawy stanowi akt prawa miejscowego, więc winna ona 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/G1 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), 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.

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowy Regulamin nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 ustawy, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z przepisem ustawowym powinno się uwzględnić przy ustalaniu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Niewypełnienie przez Radę delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie przepisu art. 4 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, co skutkuje negatywną oceną legalności całości badanej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, treść § 6 Regulaminu dotycząca określenia wymagań w zakresie uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Rada w ww. regulacji uchwały określiła, że *Uprzątkowanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, położonych wzdłuż nieruchomości, stanowiących wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego, położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości, na których nie jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych, powinno odbywać się w sposób niestwarzający zagrożeń, ani utrudnień dla ruchu pieszych i pojazdów.*

Rada posługuje się pojęciem „chodników położonych wzdłuż nieruchomości”. Obszary te niewątpliwie stanowią „nieruchomości służące do użytku publicznego”, niemniej jednak w istocie są pojęciem znaczeniowo węższym od tychże nieruchomości. Objęcie unormowaniami tego przepisu Regulaminu jedynie chodników pozostawia poza „prawem” pozostałe tereny służące do użytku publicznego, takie jak przykładowo: bramy, podwórka, czy skwery ogólnodostępne. To zaś świadczy o niewyczerpującej realizacji delegacji ustawowej określonej przepisem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy w tym zakresie i skutkuje negatywną oceną legalności całości Regulaminu.

Zdaniem organu nadzoru unormowanie § 6 Regulaminu, wkracza i modyfikuje materię uregulowaną już w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, który zobowiązuje właścicieli nieruchomości *do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taką drogę uznaje się wydzieloną część drogi publicznej przeznaczoną do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia drogi dla pieszych, na której jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.*

W odróżnieniu od cytowanego przepisu, delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości wydzielonej części drogi publicznej przeznaczonej do ruchu pieszych tj. chodnika.

W zakresie realizacji delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, zobowiązującej do określenia wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów należy stwierdzić brak wymagań dotyczących stanu sanitarnego. Rada regulując w § 10 ust. 3 Regulaminu powyższą materię przewidziała, że:

3. *Ustala się następujące zasady utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów:*

1) *odpady powinny być gromadzone w miejscach wyodrębnionych na terenie nieruchomości, na wyrównanej i utwardzonej nawierzchni,*

2) *miejsca gromadzenia odpadów powinny zapewniać zabezpieczenie przed działaniem czynników atmosferycznych, dostępem osób nieuprawnionych oraz zwierząt.*

Z powyższego trudno wywieść, który z tych wymogów można zakwalifikować jako wymóg utrzymania miejsca gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym. Wymogi te bowiem mają charakter „porządkowy”. Pojęcie sanitarny (pochodzący od łac.: sanitarius „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 rada zobowiązana jest 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 Gminy powinna wprowadzić obowiązek konkretnych zabiegów sanitarnych, polegających na myciu, czyszczeniu czy dezynfekcji i dezynsekcji miejsc gromadzenia odpadów. Brak takich unormowań będzie przesądzać o nieprawidłowym uregulowaniu kwestii wymagań w zakresie utrzymania miejsc gromadzenia odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy w związku z niewypełnieniem przez Radę we wskazanym zakresie delegacji ustawowej.

W przepisie § 10 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła, że *Ustala się następujące zasady utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym:*

1) *pojemniki na odpady komunalne należy poddawać dezynfekcji i dezynsekcji co najmniej raz na kwartał,*

2) *pojemniki na odpady komunalne należy utrzymywać we właściwym stanie technicznym, umożliwiającym ich opróżnianie oraz zabezpieczenie odpadów przed opadami atmosferycznymi.*

W ocenie organu nadzoru, regulacja ta nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Nie określono bowiem warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie technicznym. Wymogi określone § 10 ust. 2 pkt 2 regulaminu mają charakter porządkowy. Dla właściwego zrealizowania delegacji ustawowej w zakresie wymogów utrzymania pojemnika we właściwym stanie technicznym konieczne będzie unormowanie takich działań, które będą prowadziły do zachowanie ich szczelności, wykonania niezbędnych napraw, konserwacji lub w razie konieczności wymianę na pojemnik, który będzie sprawny technicznie.

Zdaniem organu nadzoru w przedmiotowym regulaminie Rada nie określiła minimalnej pojemności pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na drogach publicznych oraz na terenach przeznaczonych do użytku publicznego. A zatem nie zrealizowała prawidłowo delegacji, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Przepis ten upoważnia organ stanowiący gminy do określenia 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 dwóch wartości: – średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz – liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. Rada zgodnie z delegacją ustawową ma określić minimalną pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych.

Ponadto, w rozdziale 6 w § 9 ust. 1 pkt 9 przedmiotowego regulaminu Rada ustaliła kosze uliczne do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego o pojemności min. 30 l. Z tak sformułowanego przepisu wynika, że wymienione kosze uliczne będą przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego. Rada nie określiła natomiast minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na drogach publicznych. Mając na uwadze powyższe trudno uznać, że ustalona w § 9 ust. 1 pkt 9 regulaminu minimalna pojemność koszy ulicznych odnosi się zarówno do dróg publicznych, jak i do wszystkich terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Zdaniem organu nadzoru Rada nie określiła również prawidłowo warunków rozmieszczenia pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach nieruchomości w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych.

Regulacja zwarta w § 10 ust. 1 pkt 2 regulaminu jest niejasna i niewystarczająca, aby można było uznać, że Rada prawidłowo zrealizowała delegację ustawową w zakresie określenia warunków rozmieszczenia pojemników i worków na drogach publicznych i na terenie nieruchomości.

Zgodnie z ww. przepisem Rada wskazała, że *pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego umieszcza się w szczególności przy skrzyżowaniach ulic, przy oznakowanych przejściach dla pieszych, na przystankach komunikacji publicznej, przy obiektach użyteczności publicznej oraz w miejscach o dużym natężeniu ruchu pieszego, w ilości nie mniej niż 1 kosz w odcinkach co 300 m.*

Zaznaczyć przy tym należy, iż materia uchwały w tym zakresie powinna również dotyczyć dróg publicznych, i terenu nieruchomości, czego Rada w tym przepisie nie uregulowała.

W konsekwencji Rada nie wypełniła delegacji ustawowej w sposób prawidłowy, zaś częściowe uregulowanie tej materii należy uznać za niewystarczające. Taka regulacja nie spełnia zatem wymogów określoności prawa, wobec czego należy uznać, iż stanowi naruszenie przepisów tj. art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Rada nie wypełniła również delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, bowiem nie określiła prawidłowo częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W § 14 Regulaminu Rada ustaliła częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego:

§ 14. Ustala się następującą częstotliwość usuwania odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego:

- 1) z koszy ulicznych i przystankowych – częstotliwość opróżniania powinna być adekwatna do potrzeb, nie dopuszczając do przepełnienia się koszy, jednak nie rzadziej niż raz w tygodniu,*
- 2) usuwanie odpadów komunalnych z cmentarzy odbywa się nie rzadziej niż raz na kwartał, nie dopuszczając do przepełnienia kontenerów,*
- 3) właściciel nieruchomości, na terenie której znajdują się punkty handlowe i usługowe zlokalizowane poza budynkami, są zobowiązani usuwać odpady co najmniej raz w tygodniu;*

Regulacja ta jest niejasna i niewystarczająca, aby można było uznać, że Rada prawidłowo zrealizowała delegację ustawową. Istnieją bowiem inne tereny przeznaczone do użytku publicznego – jak choćby parkingi, parki, place zabaw, które również powinny być objęte przedmiotową regulacją.

Ponadto organ nadzoru zauważa, iż w § 9 ust 1 pkt 9 Regulaminu Rada określając rodzaje pojemników i worków do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych wskazała *kosze uliczne do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego* o pojemności min. 30 l. Przy określaniu warunków rozmieszczania pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych Rada wskazała, na *pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego* (§ 10 ust. 1 pkt 2 Regulaminu). Natomiast określając częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego Rada w § 14 Regulaminu wskazała, *Ustala się następującą częstotliwość usuwania odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego: 1) z koszy ulicznych i przystankowych – częstotliwość opróżniania powinna być adekwatna do potrzeb, nie dopuszczając do przepełnienia się koszy, jednak nie rzadziej niż raz w tygodniu,*

Z powyższego wynika zatem, iż Rada w obrębie jednego regulaminu posłużyła się różnymi pojęciami dla określenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych. Nie sposób przy tym ustalić, czy jest jakakolwiek różnica pomiędzy koszem ulicznym do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, pojemnikiem przeznaczonym do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego a koszem ulicznym i przystankowym. Wskazać należy, że posługiwanie się różnymi pojęciami przy określaniu tego samego przedmiotu stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji ustalonej w art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto w § 15 ust. 3 Regulaminu Rada postanowiła, że częstotliwość opróżniania zbiorników oczyszczalni przydomowych z osadów ściekowych wynika z instrukcji ich eksploatacji. Prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawowego wymaga jasnego określenia częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych, tak aby adresat uchwały nie miał żadnych wątpliwości co do treści normy. Tymczasem Rada przepisem § 15 ust. 3 Regulaminu pominęła ustawowy obowiązek określenia częstotliwości opróżniania zbiorników oczyszczalni przydomowych z osadów ściekowych, co zdaniem organu nadzoru, stanowi o niewypełnieniu prawidłowo normy kompetencyjnej.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje na szereg nieprawidłowości zawartych w przepisach kwestionowanej uchwały.

- W § 2 pkt 3, 5, 6, pkt 7, pkt 10-12 Regulaminu Rada Gminy wprowadziła własny słowniczek pojęć. Należy zauważyć, że przepis kompetencyjny nie upoważnia Rady do definiowania pojęć wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, nieruchomości, nieruchomości zamieszkałej, nieruchomości niezamieszkałej, nieruchomościach w zabudowie wielorodzinnej zwartej, nieruchomościach w zabudowie wielorodzinnej pojedynczej, nieruchomościach w zabudowie wielorodzinnej. Zatem słowniczek pojęć zamieszczony w § 2 pkt 3, pkt 5, pkt 6, pkt 7 pkt 10-12 Regulaminu, wykracza poza delegację wynikającą z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Ponadto ustawa stanowi o budynkach wielolokalowych, oraz o budynkach mieszkalnych jednorodzinnych nie definiując tych pojęć. Zatem posługiwanie się przez Radę Gminy inną terminologią narusza zasady poprawnej legislacji.

Należy również zaznaczyć, iż kompostowanie powinno się odbywać tylko i wyłącznie w urządzeniu do tego przystosowanym. Tymczasem, w § 2 pkt 9 regulaminu Rada dopuściła możliwość kompostowania w formie przyzmy – co stanowi wykroczenie poza delegację ustawową.

W ocenie organu nadzoru Rada nieprawidłowo w § 3 ust. 2 lit. o Regulaminu określiła frakcję odpadów jako „odpady budowlane i rozbiórkowe” zamiast odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, co stanowi modyfikację art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy.

Z kolei § 5 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym: *Osoby korzystające z GPSZOK są zobowiązane do przestrzegania zasad wynikających z regulaminu korzystania z GPSZOK* – nie stanowi norm prawno-kształujących. Tym samym przepis ten nie może być częścią materii zawartej w akcie prawa miejscowego. Cechą bowiem takiego aktu jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów o charakterze instrukcyjnym, czy informacyjnym. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 września 2009 roku *Nie powinno natomiast budzić wątpliwości, iż skoro z woli ustawodawcy rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie statutu jako prawo miejscowe obowiązujące na jej terenie, to przepisy tam zawarte muszą mieć charakter normatywny, a więc taki, który odczytuje się jako regulacje ustrojowe lub określające obowiązki /zadania/ czy uprawnienia, nie powinno się natomiast w statucie zamieszczać treści informacyjnych, które nie są prawem* (sygn. akt II OSK 1063/09, CBOSA). W konsekwencji powyższe przepisy należy uznać za nieuzasadnione, a tym samym naruszające art. 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Ponadto należy zaznaczyć, iż z istoty obowiązywania prawa wynika konieczność jego przestrzegania. Dotyczy to każdego adresata normy, który znajdzie się w sytuacji opisanej w jej hipotezie. Prawo obowiązuje przez fakt jego prawidłowego ustanowienia przez kompetentny podmiot i właściwego wprowadzenia do obrotu prawnego (tj. nabrania przez normy prawne mocy obowiązującej). Do tak ustanowionego prawa odnosi się art. 83 Konstytucji RP, stanowiący, że każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Podobne zastrzeżenie należy odnieść również do regulacji zawartej w § 8 regulaminu, w której Rada nałożyła na właściciela gromadzenia odpadów w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Za niezgodną z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 5 ust. 3 i ust. 4 Regulaminu, zgodnie z którymi: 3. Regulamin korzystania z GPSZOK stanowi załącznik do odrębnej uchwały Rady Gminy Zebrzydowice. 4. Dni i godziny otwarcia GPSZOK, regulamin korzystania z GPSZOK oraz inne informacje dotyczące punktu są umieszczone na stronie internetowej www.zebrzydowice.pl.

Kwestie te winny być określone w odrębnej uchwale, wydanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy pozwala radzie gminy na określenie jedynie warunków rozmieszczenia pojemników, ich utrzymania w odpowiednim stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym oraz określenie warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, a nie na określenie innych warunków, dotyczących miejsca ustawiania tych pojemników, zatem nałożenie na właścicieli nieruchomości w § 10 ust. 1 pkt 1 Regulaminu obowiązku ustawienia pojemników i worków na

odpady na wyrównanej, utwardzonej powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się na niej wody i błota, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej i nie stanowi o rozmieszczeniu pojemników na terenie nieruchomości.

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/358/2022 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 29 września 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Zebrzydowice, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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