



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 maja 2023 r.

Poz. 4538

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.607.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 425/LXVI/23 Rady Gminy Świerklany z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świerklany, 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. 2519 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 i 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Świerklany przyjęła uchwałę Nr 425/LXVI/23 w sprawie „w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świerklany, dalej jako „Regulamin”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 kwietnia 2023 r., a w toku badania jej legalności organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1-ust. 3 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) *uprzątania 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.*

3. *Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.*

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). 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).

Organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmujących co najmniej wyliczone w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy frakcje.

Rada Gminy Świerklany przyjęła bowiem w § 3 ust. 1 zd. 2 pkt 12 Regulaminu, że Rodzaje odpadów komunalnych przeznaczonych do selektywnej zbiórki to: 12) odpady budowlane i rozbiórkowe (200399).

Zgodnie z art. 1a ustawy *w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach* (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, 1250, 1726 i 2127).

Z powyższego wynika, że Rada wydzieliła frakcję *odpady budowlane i rozbiórkowe*, które nie stanowią odpadów komunalnych, a zatem nie mogą zostać objęte regulacjami regulaminu podejmowanego na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy, który obejmuje wymagania dotyczące selektywnego zbierania i odbierania *odpadów komunalnych* (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy). Zgodnie z ustawą zakresem regulacji regulaminu powinny być objęte *odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych*.

Zagadnienia dotyczące odpadów budowlanych i rozbiórkowych reguluje natomiast ustawa o odpadach, zgodnie z którą pod pojęciem odpadów budowlanych i rozbiórkowych - rozumie się odpady powstałe podczas robót budowlanych (art. 3 ust. 1 pkt 6a tej ustawy). Dalej, z art. 3 ust. 2 pkt 7 tej ustawy wynika, że przez *odpady komunalne* rozumie się *odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane:*

a) z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz

b) ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych

- przy czym odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane)

odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości.

Natomiast, w oparciu o art. 1b ust. 2 ustawy przepisy dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi stosuje się do postępowania z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi, ale wyłącznie z tymi pochodzącymi z gospodarstw domowych.

Z powyższych regulacji jednoznacznie wynika, że *odpady budowlane i rozbiórkowe* nie stanowią odpadów komunalnych, a zatem Rada Gminy nie może wydzielić takiej frakcji z odpadów komunalnych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Reasumując, § 3 ust. 1 pkt 12 Regulaminu podjęty został z przekroczeniem przyznanego Radzie upoważnienia ustawowego i stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy o odpadach. Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Pominięcie bowiem w Regulaminie którejkolwiek z frakcji, będzie zawsze skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały, z uwagi na niepełną, a przez to nieprawidłową realizację delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy – w zakresie wymagań obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt II SA/GI 1777/13, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Rada Gminy w Regulaminie dokonała również własnej kategoryzacji odpadów komunalnych, nie przewidzianej w obowiązujących aktach prawnych. Do takiego działania Rada natomiast nie była uprawniona. Należy stwierdzić, że podstawowe frakcje zostały określone już przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy, które przy ustanawianiu regulacji aktów prawa miejscowego powinny zostać niezmienione. Ustawodawca w przepisach ustawy posługuje się: – frakcją: odpadów tekstyliów i odzieży a nie frakcją tekstylia i odzież. W związku z powyższym przepis § 3 ust. 1 pkt 14 Regulaminu istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Ponadto wskazanie kodu kwalifikacji odpadów komunalnych w § 3 ust. 1 Regulaminu wykracza poza zakres delegacji ustawowej i nie stanowi materii regulaminu czystości.

Na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy z dnia z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 699 ze zm.) Minister właściwy do spraw klimatu określi, w drodze rozporządzenia, katalog odpadów z podziałem na grupy, podgrupy i rodzaje ze wskazaniem odpadów niebezpiecznych, kierując się źródłem powstawania odpadów oraz właściwościami odpadów. W związku z powyższym Rada nie ma uprawnienia do wskazywania co mieści się w przedmiotowych frakcjach.

Zdaniem organu nadzoru w przedmiotowym regulaminie Rada Gminy nie określiła minimalnej pojemności pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych ani warunków ich rozmieszczania 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. Tymczasem, w rozdziale 3 przedmiotowego regulaminu Rada ustaliła jedynie minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na drogach publicznych: – kosze uliczne o pojemności minimum 10 litrów. Nie określiła natomiast minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego. Za niewystarczające należy uznać regulacje, które określają minimalną pojemność pojemników służących do zbierania poszczególnych frakcji odpadów komunalnych na terenie cmentarza, lub szkół itp. Istnieją bowiem inne tereny przeznaczone do użytku publicznego – jak choćby wymienione przykładowo przez Radę w § 10 ust. 3 regulaminu parkingi, place, które również powinny być objęte przedmiotową regulacją.

Przepis § 10 ust. 3 Regulaminu w zakresie wyrazów „Miejsca publiczne takie jak: skrzyżowania dróg publicznych, przejścia dla pieszych na drogach publicznych, przystanki komunikacji, parkingi, podlegają obowiązkowemu wyposażeniu przez ich zarządców w kosze uliczne, zgodnie z następującymi zasadami (...)” stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem ustawodawca wskazuje na konieczność uregulowania warunków rozmieszczania tych pojemników i worków na terenie nieruchomości, w tym na

terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych. Rada ma obowiązek posługiwania się nomenklaturą ustawową, a nie wprowadzać pojęcia nieznanego ustawie takie jak miejsca publiczne. 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.

W zakresie realizacji delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, zobowiązującego do określenia wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów należy stwierdzić brak wymagań dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym miejsc gromadzenia odpadów. *Rada regulując w § 11 ust. 2 Regulaminu powyższą materię przewidział, że 2. Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów komunalnych w związku z tym:*

1) właściciele nieruchomości powinni utrzymywać miejsca do gromadzenia odpadów komunalnych w sposób gwarantujący czystość, to znaczy bez pozostawiania lub zalegania odpadów poza pojemnikami i workami.

2) w przypadku zanieczyszczenia miejsca odpadami w związku z uszkodzeniem pojemników lub umieszczeniem w nich zbyt dużej ilości odpadów właściciel zobowiązany jest do usunięcia odpadów i uprzątnięcia tego miejsca;

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 będzie 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, i skutkuje negatywną oceną legalności całości Regulaminu.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Świerklany w przedmiotowym Regulaminie nie uregulowała częstotliwości pozbywania się następujących odpadów komunalnych określonych w § 3 ust. 1:

7) bioodpady (200199, 200201, 200302, 200108);

8) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (200135, 200136, 200121, 200123);

9) odpady niebezpieczne (200113, 200114, 200115, 200117, 200119, 200125, 200126, 200127, 200128, 200129, 200130, 200180, 200199);

9) przeterminowane leki i chemikalia (200131, 200132);

10) zużyte baterie i akumulatory (200133, 200134);

11) meble i inne odpady wielkogabarytowe (200307);

12) odpady budowlane i rozbiórkowe (200399);

13) zużyte opony (200399);

14) tekstylia i odzież (200110, 200111); .

15) odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałe w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek (200199).

Rada w stosunku do ww. odpadów określiła jedynie sposób pozbywania się tych odpadów z terenu nieruchomości, o czym stanowią przepisy § 3 ust. 6-13 oraz przepisy § 12 ust. 6-12 Regulaminu wskazujące, że omawianych odpadów można pozbywać się poprzez przekazanie do punktu selektywnego zbierania odpadów, przeterminowane leki umieszczać w specjalnych pojemnikach znajdujących się w aptekach, ośrodkach zdrowia i remizach OSP, a baterie wrzucać do pojemników znajdujących się w specjalnych pojemnikach na terenie

szkół lub innych obiektach użyteczności publicznej. W ocenie organu nadzoru, ustawodawca wprost zobowiązał organ stanowiący gminy do określenia „częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości”, co należy interpretować, jako obowiązek precyzyjnego uregulowania w Regulaminie częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z nieruchomości w danym okresie, np. raz na rok, raz na kwartał, co najmniej raz w miesiącu, co dwa tygodnie itd. Jednak w przedmiotowym Regulaminie określono wyłącznie sposób pozbywania się odpadów wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 7-15 Regulaminu, jednocześnie pomijając ustawowy obowiązek dotyczący określenia częstotliwości pozbywania się ww. odpadów. Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru, delegacji tej również nie realizuje § 12 ust. 1 Regulaminu przez wskazanie, że *Właściciele nieruchomości obowiązani są do pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości w sposób systematyczny (...)*.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Świerklany nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne istotne naruszenia prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego jej poszczególnych przepisów.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy na mocy przepisów ustawy nie posiada kompetencji do wprowadzania definicji przedsiębiorcy i kompostowania (§ 2 ust. 3 i ust. 5 Regulaminu). Zgodnie ze stanowiskiem zawartym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2011 r. II OSK 2058/11, w ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest upoważnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek definicji określonych pojęć. Dotyczy to nie tylko pojęć użytych w regulaminie na jego potrzeby, ale również pojęć już wcześniej zawartych w ustawie upoważniającej, jak również innych ustawach. Rada gminy nie została bowiem uprawniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca.

Przepis § 3 ust. 2 Regulaminu stanowi, że *Pozbywanie się odpadów określonych w ust. 1 będzie odbywać się z częstotliwością gwarantującą ich niezmieszanie z innymi rodzajami odpadów zbieranych selektywnie. Odpadów tych należy pozbywać się z częstotliwością określoną w rozdziale IV.* Zdaniem organu nadzoru sformułowanie „z częstotliwością gwarantującą ich niezmieszanie z innymi rodzajami odpadów zbieranych selektywnie” jest niejasne, zatem nie spełnia wymagań zasady określoności przepisów prawa wyprowadzonej z art. 2 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, przepis § 3 ust. 14 pkt 2 Regulaminu istotnie narusza prawo. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości zakazów: do pojemnika z przeznaczeniem na daną frakcję odpadów nie wolno wrzucać gorącego popiołu ani zalewać go wodą. Przedmiotowy zakaz narusza bowiem art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy, który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Przedmiotowa materia nie jest zatem elementem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy i nie powinna stanowić przedmiotu regulacji w ramach postanowień Regulaminu.

Rada Gminy w Regulaminie posługuje się pojęciami nieostryimi, ocennymi, co przy tworzeniu aktów prawa miejscowego jest niedopuszczalne i nie realizuje precyzyjnie delegacji ustawowej tj.:

- § 5 ust. 1 pkt 1 Regulaminu w zakresie wyrazów „a także uciążliwości i zagrożenia dla innych użytkowników nieruchomości”,

- § 10 ust. 1 Regulaminu w zakresie wyrazów „w sposób nie powodujący uciążliwości dla mieszkańców i osób trzecich”,

- § 10 ust. 3 pkt 1 Regulaminu w zakresie wyrazów „to w sąsiedztwie oznaczenia przystanku”,

- § 16 Regulaminu w zakresie wyrazów „przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi”.

Rada przepisem § 9 ust. 3 Regulaminu postanowiła, że *Ustala się minimalną pojemność pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania bioodpadów stanowiących części roślin z cmentarzy:*

1) worki o pojemności minimalnej 50 litrów

2) pojemników o pojemności minimalnej 240 litrów.

Z analizy § 3 ust. 1 Regulaminu wynika, iż Rada nie postanowiła o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne. Brak jest zatem obowiązku selektywnego zbierania bioodpadów stanowiących części roślin z cmentarzy, a tym samym brak jest podstaw do ustalenia minimalnej pojemności pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania bioodpadów stanowiących części roślin z cmentarzy. Taka niespójność przepisów rodzi problemy z wykonaniem przedmiotowego regulaminu. Jest to szczególnie istotne z tego względu, że z przepisu art. 10 ust. 2 ustawy wynika bowiem odpowiedzialność karna dla osób nie wykonujących obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 lub 1a, a zatem dla osób, na których ciąży obowiązek utrzymania czystości i porządku w określony ustawą sposób.

Ponadto w § 20 Regulaminu Rada postanowiła o utracie mocy uchwały:

- Nr 199/XXIX/20 Rady Gminy Świerklany z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świerklany,

- Nr 407/LXII/23 Rady Gminy Świerklany z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały nr 199/XXIX/20 Rady Gminy Świerklany z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świerklany.

W ocenie organu nadzoru, uchylenie uchwały nowelizującej wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Działanie takie narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wywodzącą się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują.

Reasumując, Rada winna ograniczyć się do postanowienia o utracie mocy uchwały pierwotnej, tu: uchwały Nr 199/XXIX/20 Rady Gminy Świerklany z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świerklany. Efektem takiego działania będzie to, że z dniem wejścia w życie uchwały wprowadzającej nowy regulamin przestanie obowiązywać poprzednia uchwała – w brzmieniu nadanym jej nowelizacją z 26 stycznia 2023 r.

Omawiane 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 425/LXVI/23 Rady Gminy Świerklany z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Świerklany 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy