



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 stycznia 2023 r.

Poz. 840

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.88.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 stycznia 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/658/2022 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Jaworzna, 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), dalej, jako „ustawa” oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Jaworznie przyjęła uchwałę Nr XLIX/658/2022 w sprawie zmiany Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Jaworzna.

Organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2022 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ustawy. Zgodnie z art. 4 ustawy *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.*

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy: *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) 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;

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.

Zgodnie z art. 4 ust. 2a ustawy: 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.

Katalog spraw przekazanych do uregulowania radom gmin określony w art. 4 ust. 2 oraz ust. 2a ustawy ma charakter zamknięty. Z art. 4 ust. 1 ustawy wynika zatem nakaz skierowany do organów stanowiących uchwalenia regulaminu zawierającego szczegółowe uregulowanie materii określonej w art. 4 ust. 2 ustawy w sposób wyczerpujący oraz zakaz regulowania w nim treści wychodzących poza granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy (por. A. Szymczak [w:] M. Budziarek, A. Szymczak, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2021, art. 4, opubl. WKP 2021).

Należy podnieść, iż regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Tworzone przez radę gminy regulacje uchwały powinny zawsze pozostawać w zgodzie z zasadą legalizmu sformułowaną w art. 7

Konstytucji RP. Przywołana zasada zakłada, że organy władzy publicznej, a do nich zalicza się także rada gminy, działają na podstawie i w granicach prawa. Konieczność działania na podstawie i w granicach prawa obliguje organy władzy publicznej, do respektowania zakresu delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/112, LEX nr 1291950). Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu prawa miejscowego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt prawa miejscowego jest skierowany. Niedopuszczalne jest zatem w kontekście przedstawionych wyżej wywodów, regulowanie w uchwale materii ustawowej, jak i tworzenie unormowań, które byłyby z nią sprzeczne. Stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, akty prawa miejscowego powinny uwzględniać regulacje przepisów wyższego rzędu i nie mogą ich w żaden sposób naruszać. Akty prawa miejscowego nie powinny zatem w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy. Z powyższych powodów tego rodzaju wady legislacyjne są traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, jako przypadki wykroczenia poza delegację ustawową i istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, wyrok WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14.07.2011 r., sygn. akt II SA/Wr 300/11, opubl. CBOSA).

Przepisem § 1 niniejszej uchwały Rada postanowiła w załączniku do uchwały nr XXIII/309/2020 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Jaworzna (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2020 r. poz. 6332 z późn. zm.), stanowiącym Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Jaworzna, wprowadzić następujące zmiany:

1) w § 2 ust. 1. Po pkt. 2 dodaje się punkt 3 i 4:

„3. Właściciel nieruchomości ma obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych.

4. Właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych obowiązani są do udokumentowania tego faktu w formie umowy i dowodu uiszczenia opłat za korzystanie z usług gminnej jednostki organizacyjnej lub przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych poprzez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi.”

Zdaniem organu nadzoru zmiany wprowadzone do regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Jaworzna stanowią w rzeczywistości powtórzenie wraz z modyfikacją regulacji zawartych już w ustawie. I tak, z przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy wynika wprost, iż *właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.* Z kolei obowiązek dokumentowania wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy (w tym pozbywania się nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi), został uregulowany przez ustawodawcę w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy, z którego wynika zasada dokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników

w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych – przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłaty za tą usługę.

Tym samym, należy uznać, iż Rada Miejska wykroczyła poza przyznane jej upoważnienie, wkraczając w materię ustawową. Rada na podstawie art. 4 ust. 2a pkt 8 ustawy może wprowadzić w Regulaminie inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości dopasowane do specyfiki gminy, jednak w świetle art. 7 Konstytucji RP, określając te obowiązki, nie może wkraczać w materię ustawową, powielając obowiązki wynikające już wprost z ustawy. Obowiązki wprowadzone do Regulaminu mocą § 1 uchwały wynikają wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy i Rada nie może rozstrzygać w uchwale o ich stosowaniu. Rada nie posiada bowiem kompetencji do powtarzania w uchwalonym akcie prawa miejscowego przepisów ustawowych, tj. hierarchicznie wyższych od uchwały, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego powtórzenia. Takie powtórzenie przepisu ustawowego w akcie prawa miejscowego stanowi przekroczenie kompetencji Rady, gdyż może wywoływać wrażenie, że zastosowanie tego przepisu wynika z postanowień uchwały, czyli aktu niższego rzędu, co godzi w konstytucyjną zasadę hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). Powtórzenie w Regulaminie przepisów ustawowych może również wywoływać wątpliwości po stronie adresatów, co do obowiązku stosowania innych przepisów wynikających z ustawy, a nie powtórzonych w treści Regulaminu.

Reasumując, § 1 przedmiotowej uchwały należy ocenić jako podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej i tym samym stanowiący istotne naruszenie art. 4 ust. 1-2a w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Jednocześnie należy wskazać, iż Rada Miejska postanawiając w § 1 zmienianej uchwały o dodaniu w § 2 ust. 1 załącznika uchwały nr XXIII/309/2020 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 27 sierpnia 2020 r. punktu 3 i 4, w sposób nieprawidłowy wskazała jednostkę redakcyjną, której ta zmiana dotyczy. Należy bowiem zauważyć, iż w § 2 ust. 1 uchwały pierwotnej Rada postanowiła, iż:

Ileokroć w Regulaminie jest mowa o: 1) ustawie – rozumie się ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.), 2) PSZOK – rozumie się punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych zlokalizowany na terenie miasta. W cytowanym wyżej przepisie Rada sformułowała zatem własne definicje, służące dla potrzeb stanowiących przepisów w regulaminie. Tymczasem, kwestionowane zmiany regulaminu – nie zawierają żadnych definicji, lecz wskazują nowe obowiązki właścicieli nieruchomości. Zdaniem organu nadzoru z § 1 kwestionowanej uchwały powinno wynikać jasno i wyraźnie, do której jednostki redakcyjnej zostały dodane kolejne punkty.

Powyżej opisana nieprawidłowość w przyjętej uchwale powoduje niejasność i nieczytelność zmian wprowadzanych do uchwały pierwotnej, co należy ocenić, jako istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Z art. 2 Konstytucji RP wynika bowiem, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Niezastosowanie się rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – w całości, 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, 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