



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 stycznia 2023 r.

Poz. 841

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.89.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 stycznia 2023 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr L/588/2022 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Toszek, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, lit. b, lit. d, pkt 2, pkt 2a, pkt 3, pkt 6, pkt 7 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 22 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Toszku podjęła uchwałę Nr L/588/2022 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Toszek, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Toszek*, dalej jako „Regulamin” lub „załącznik do uchwały”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 grudnia 2022 r.

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

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

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) 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) 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.*

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/GI 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 Miejska w Toszku w przedmiotowym Regulaminie nie uregulowała wymagań w zakresie obowiązku 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: „mebli” – co stanowi istotne naruszenie prawa, jako niewypełnienie delegacji ustawowej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy.

Rada w § 2 ust. 1 pkt 1-pkt 16 i ust. 2, § 3 ust. 1 Regulaminu wskazała, co następuje:

§ 2. 1. *Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób selektywny i wydzielenie z nich następujących frakcji:*

1) *papier;*

2) *szkło;*

3) *metale;*

4) *tworzywa sztuczne;*

5) *odpady opakowaniowe wielomateriałowe;*

6) *bioodpady;*

7) *odpady stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy zbieranych odrębnie od innych bioodpadów stanowiące odpady komunalne;*

8) *odpady wielkogabarytowe;*

9) *zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny;*

10) *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 igły i strzykawki;*

11) odpady niebezpieczne, powstające w gospodarstwach domowych tj. farby, środki ochrony roślin, świetłówki/żarówki;

12) przeterminowane leki i chemikalia;

13) zużyte baterie i akumulatory;

14) zużyte opony;

15) odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych;

16) odpady tekstyliów i odzieży

2. Pozostałe po segregacji odpady komunalne należy zbierać jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne.

§ 3. 1. Odpady wymienione w § 2 ust. 1 pkt 1-15 są selektywnie zbierane przez punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, położony w Toszku przy ul. Boguszyckiej 1.

Po pierwsze, Rada w § 2 ust. 1 pkt 1-pkt 16 i § 3 ust. 1 Regulaminu nie określiła wymagań w zakresie selektywnego zbierania „mebli”, pomimo, że w § 9 ust. 10 Regulaminu wskazała częstotliwość ich pozbywania się – w ramach zbiórek akcyjnych, 2 razy w roku, według ustalonego harmonogramu, przeprowadzanych przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne. Ponadto właściciel nieruchomości może pozbyć się tych odpadów poprzez samodzielne dostarczenie ich do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych utworzonego na terenie gminy. Powyższe prowadzi do wniosku, że regulacje ww. Regulaminu nie są ze sobą spójne, gdyż właściciele nieruchomości wskazani w § 2 ust. 1 Regulaminu nie mają obowiązku selektywnego zbierania „mebli”, natomiast mają pozbyć się tych odpadów poprzez: oddanie do przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne lub do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych utworzonego na terenie gminy. Dodatkowo, punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (wskazany w § 3 ust. 1 Regulaminu) nie zbiera odpadów „mebli” więc właściciele nieruchomości również nie mogą się ich pozbyć w ww. punkcie. Stanowi to naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP 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). Ponownie wymaga wskazania, iż przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (art. 7 Konstytucji RP), precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być spójne, jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Po drugie, odpady komunalne w postaci „mebli” (które nie zostały wskazane jako odpady podlegające selektywnemu zbieraniu przez właścicieli nieruchomości) na podstawie omawianego § 2 ust. 1 pkt 1-pkt 16 w związku z ust. 2 Regulaminu – powinny być (zgodnie z tym Regulaminem) zbierane jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne, co jest również sprzeczne z § 9 ust. 10 Regulaminu wskazującym częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych – „mebli”, jako odpadów zbieranych selektywnie.

Po trzecie, ustawodawca konsekwentnie posługuje się właściwymi pojęciami w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, a mianowicie akcentuje na rozróżnienie „zbierania i odbierania” od „zbierania i przyjmowania”, które wynika z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy. Skoro zatem ustawodawca nałożył obowiązek selektywnego zbierania m.in. *mebli i innych odpadów wielkogabarytowych* – to organ stanowiący gminy nie może pominąć tego obowiązku poprzez pominięcie zbierania odpadów komunalnych – „mebli”.

Po czwarte, w ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy w przedmiotowej uchwale, która stanowi akt prawa miejscowego, powinien posługiwać się nomenklaturą przyjętą w ustawie, tj. stosować nazwy rodzajów odpadów (frakcji) wskazane w ustawie – „meble i inne odpady wielkogabarytowe”, zamiast „odpady wielkogabarytowe”.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Toszku nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. 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 uchwały z obrotu prawnego w całości.

Rada Miejska w przedmiotowym Regulaminie nie uregulowała częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych – „tekstyliów i odzieży”. W treści § 2 ust. 1 pkt 16 Regulaminu wskazano, że:

*§ 2. 1. Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób selektywny i wydzielenie z nich następujących frakcji:*

*16) odpady tekstyliów i odzieży.*

Dodatkowo, § 3 ust. 1 Regulaminu stanowi, że: *Odpady wymienione w § 2 ust. 1 pkt 1-15 są selektywnie zbierane przez punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, położony w Toszku przy ul. Boguszyckiej 1.*

Z omawianych przepisów Regulaminu wynika, że zobowiązano właścicieli nieruchomości do selektywnego zbierania „odpadów tekstyliów i odzieży”, jednakże nie wskazano częstotliwości i sposobu ich pozbywania się. Przedmiotowe odpady nie są odbierane od właściciela nieruchomości z miejsca ich wytworzenia (§ 2 ust. 3 Regulaminu) oraz nie są zbierane selektywnie przez punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (§ 3 ust. 1 Regulaminu). Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Toszku nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa i stanowi podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

Przytoczone powyżej uwagi dotyczące niewypełnienia delegacji ustawowej poprzez nieokreślenie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych należy analogicznie odnieść do rodzaju odpadów „chemikalia” (kwestie dotyczące obowiązku zachowania nazewnictwa ustawowo określonych rodzajów odpadów, w tym „przeterminowanych leków i chemikaliów” zostały opisane w dalszej części). Wskazane naruszenie również stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

W omawianym Regulaminie Rada Miejska w stosunku do odpadów niebezpiecznych (§ 9 ust. 8 Regulaminu); zużytych baterii i akumulatorów (§ 9 ust. 9 Regulaminu) oraz zużytych opon (§ 9 ust. 11 Regulaminu) – określiła jedynie sposób pozbywania się tych odpadów, jednocześnie pomijając częstotliwość ich pozbywania się – co również należy zakwalifikować jako istotne naruszenie (niewypełnienie upoważnienia ustawowego) art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP stanowiące podstawę do jej wyeliminowania z obrotu prawnego w całości.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska również nie określiła minimalnej pojemności pojemników lub worków przeznaczonych do selektywnego zbierania odpadów komunalnych – „odpadów opakowaniowych wielomateriałowych” w zabudowie jednorodzinnej i na nieruchomościach niezamieszkałych, na których wytwarzane są odpady komunalne. Z regulacji § 6 ust. 2, jak również z pozostałej treści Regulaminu nie wynika minimalna pojemność pojemników lub worków przeznaczonych do selektywnego zbierania odpadów komunalnych – „odpadów opakowaniowych wielomateriałowych” w zabudowie jednorodzinnej i na nieruchomościach niezamieszkałych, na których wytwarzane są odpady komunalne. Mając na uwadze, że na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy organ stanowiący gminy obowiązany jest m.in. do określenia 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 – to pominięcie określenia minimalnej pojemności pojemników lub worków na ww. odpady zbierane selektywnie na omawianych nieruchomościach – stanowi niewypełnienie upoważnienia ustawowego i stanowi podstawę do wyeliminowania całej uchwały z obrotu prawnego.

Poniżej należy przedstawić pozostałe nieprawidłowości stanowiące istotne naruszenia prawa.

Paragraf 6 ust. 2 pkt 1, ust. 4 pkt 4, ust. 5 pkt 4, § 9 ust. 1 pkt 4 i ust. 3, § 13 ust. 1 i ust. 3 Regulaminu są sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy. W treści ww. regulacji załącznika do uchwały Rada Miejska posłużyła się nazwą rodzaju odpadów niewskazaną w ustawie, tj. „odpady ulegające biodegradacji” zamiast „bioodpady”. W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy w przedmiotowej uchwale, która stanowi akt

prawa miejscowego, powinien posługiwać się nomenklaturą przyjętą w ustawie, tj. stosować rodzaje odpadów (nazwy „frakcji”) wskazane w ustawie – „bioodpady”, zamiast „odpady ulegające biodegradacji”.

Analogiczne uwagi dotyczące obowiązku posługiwania się nazwami rodzajów odpadów wymienionymi w ustawie należy odnieść do § 2 ust. 1 pkt 11 oraz § 9 ust. 8 Regulaminu, który wymienia przykładowe odpady wchodzące w skład odpadów niebezpiecznych, tj. *chemikalia, farby, środki ochrony roślin, świetlówki/żarówki*. W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie jest upoważniona do określenia katalogu odpadów wchodzących w skład odpadów niebezpiecznych. Dodatkowo należy zaznaczyć, że „chemikalia” wymienione jako odpady należące do „odpadów niebezpiecznych” (§ 9 ust. 8 Regulaminu) jest odrębnym rodzajem odpadów (odrębną frakcją) wchodzącą w skład odpadów „przeterminowane leki i chemikalia”, o czym przesadził już ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy.

Paragraf § 6 ust. 4 Regulaminu stanowi, że:

*§ 6. 4. Odpady zbierane selektywnie można zbierać również w workach:*

- 1) papier – do worka koloru niebieskiego o pojemności 120 litrów i grubości 55 mikronów;*
- 2) szkło – do worka koloru zielonego o pojemności 80 litrów i grubości 65 mikronów;*
- 3) tworzywa sztuczne i metal – do worka koloru żółtego o pojemności 120 litrów i grubości 55 mikronów;*
- 4) odpady ulegające biodegradacji – do worka koloru brązowego o pojemności 120 litrów i grubości 65 mikronów.*

W ocenie organu nadzoru, w powyższej regulacji załącznika do uchwały wskazano konkretną pojemność i grubość worków do gromadzenia odpadów zbieranych selektywnie, co stanowi nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Należy zaznaczyć, że na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy Rada Miejska jest upoważniona m.in. do określenia 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 – a nie do określenia konkretnej pojemności worków. Wobec powyższego, przedmiotowy § 6 ust. 4 Regulaminu istotnie narusza prawo i powinien zostać wyeliminowany z obrotu prawnego.

Regulacja § 6 ust. 9 w zakresie sformułowania: „do 80 l” Regulaminu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W ww. regulacji załącznika do uchwały wskazano, że: *Tereny użyteczności publicznej (tj. place zabaw, skwery, parki) winny być wyposażone w kosze uliczne o pojemności od 20 l do 80 l*. Jak już wyżej wyjaśniono, na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy Rada Miejska jest upoważniona m.in. do określenia 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 – a nie do określenia maksymalnej pojemności pojemników (lub worków). Reasumując, § 6 ust. 9 w omawianym zakresie Regulaminu – istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi podstawę do wyeliminowania go z obrotu prawnego.

W ocenie organu nadzoru, § 8 ust. 1 pkt 4 w zakresie sformułowania: „a także napraw lub poniesienia kosztów naprawy szkód wyrządzonych podczas wykonywania usługi wywozu” wraz z poprzedzającym go przecinkiem Regulaminu – stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powyższej regulacji załącznika do uchwały wskazano, że:

*§ 8 ust. 1. Ustala się następujące zasady utrzymania miejsc gromadzenia odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym:*

*4) przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od mieszkańców gminy na podstawie umowy „na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych położonych na terenie Gminy Toszek oraz utworzenie i prowadzenie punktu selektywnej zbiórki odpadów” zawartej po przeprowadzonym postępowaniu przetargowym ma obowiązek porządkować teren miejsca, w którym gromadzone są odpady, zanieczyszczony odpadami wysypanymi z pojemników lub worków i pojazdów w trakcie realizacji usługi wywozu, a także napraw lub poniesienia kosztów naprawy szkód wyrządzonych podczas wykonywania usługi wywozu. Jednakże Rada na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy była upoważniona jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, a nie do określenia odpowiedzialności przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne*

od mieszkańców gminy. Dodatkowo należy podnieść, że odpowiedzialność odszkodowawcza za wyrządzone szkody została już kompleksowo uregulowana w art. 145 i nn. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1360 ze zm.). Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, kwestionowana regulacja istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Treść § 8 ust. 3 w zakresie sformułowania: „na terenie bezpośrednio przyległym do niego” wraz z poprzedzającym go przecinkiem Regulaminu – stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W przedmiotowej regulacji Rada Miejska wskazała, co następuje: *Właściciele nieruchomości zobowiązani są dbać o czystość i porządek na terenie lokalizacji pojemników i worków, na terenie bezpośrednio przyległym do niego, nie dopuszczając do zalegania odpadów na ziemi.* W tym miejscu należy zaznaczyć, że organ stanowiący gminy na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy był upoważniony jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, a nie również miejsc (terenów) bezpośrednio przyległych do miejsc gromadzenia odpadów. Organ nadzoru zaznacza, że nawet gdyby uznać zasadność wprowadzenia uprzątnięcia terenów bezpośrednio przyległych do miejsc gromadzenia odpadów, należy mieć na uwadze przepis art. 171 ust. 1 Konstytucji RP oraz przepis art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi – nadzór nad wykonywaniem zadań gminy sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium legalności. Tym samym przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Toszku została poddana badaniu tylko i wyłącznie pod kątem zgodności z prawem. Nadzór celowościowy jest niedopuszczalny w świetle obowiązujących przepisów prawa. W związku z powyższym organ nadzoru nie ma możliwości stosowania kryterium celowości w postępowaniu nadzorczym, tym samym w żadnym wypadku nie może uznać za zgodne z prawem określenie wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc (terenów) bezpośrednio przyległych do miejsca gromadzenia odpadów, gdyż takie upoważnienie nie wynika z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy.

Z treści § 15 ust. 3 Regulaminu wynika, że: *Na pozostałych terenach wyłączonych z produkcji rolnej, dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich w odpowiednio przystosowanych miejscach zagrodowych, nie stwarzających uciążliwości dla sąsiadów.* W ocenie organu nadzoru, regulacja § 15 ust. 3 Regulaminu w zakresie sformułowania: „nie stwarzających uciążliwości dla sąsiadów” wraz z poprzedzającym go przecinkiem przekracza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W ww. zakresie organ stanowiący gminy wkroczył bowiem w zagadnienia, które są przedmiotem regulacji art. 144 Kodeksu cywilnego – tzw. zakaz immisji. Rada nie jest upoważniona do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia przyznanego przepisem ustawy.

Powyższe uwagi dotyczące przekroczenia upoważnienia ustawowego i regulowania przez organ stanowiący gminy zagadnień, które są przedmiotem art. 144 Kodeksu cywilnego należy analogicznie odnieść do § 5 ust. 2 Regulaminu (dot. dokonywania napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, które nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości) oraz § 14 ust. 2 Regulaminu (dot. utrzymywania zwierząt domowych w budynkach wielorodzinnych, o ile nie powoduje to nadmiernej uciążliwości dla współlokatorów). Wobec powyższego, kwestionowane regulacje załącznika do uchwały istotnie naruszają odpowiednio art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d i art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Regulacja § 15 ust. 4 pkt 1 Regulaminu stanowiąca, że: *Prowadzący hodowlę zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, zobowiązani są: 1) przestrzegać przepisów sanitarno-epidemiologicznych, gwarantując swobodne korzystanie z przyległych nieruchomości – również stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.* W ocenie organu nadzoru, Rada była obowiązana określić wymagania dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, a nie odsyłać do wymagań określonych w innych przepisach prawa. Powyższa regulacja załącznik do uchwały również stanowi naruszenie zasady hierarchii aktów prawnych, wyrażonej w art. 87 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Rada Miejska nie jest uprawniona w drodze aktu prawa miejscowego do przesądzania o obowiązku stosowania przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu.

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 L/588/2022 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Toszek, 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 w całości, 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**