



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 06 marca 2023 r.

Poz. 2101

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.124.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 marca 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 LI/1/2023 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzyżanowice”, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 pkt 2, pkt 3, pkt 5 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 24 stycznia 2023 r. Rada Gminy Krzyżanowice przyjęła uchwałę Nr LI/1/2023 w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzyżanowice”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzyżanowice*, dalej jako „Regulamin” lub „załącznik do uchwały”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 stycznia 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) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (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/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 Krzyżanowice w przedmiotowym Regulaminie nie uregulowała częstotliwości pozbywania się następujących odpadów komunalnych: przeterminowanych leków i chemikalii (§ 2 ust. 3 pkt 8 Regulaminu); odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek (§ 2 ust. 3 pkt 9 Regulaminu); zużytych baterii i akumulatorów (§ 2 ust. 3 pkt 10 Regulaminu); zużytych opon (§ 2 ust. 3 pkt 13 Regulaminu); odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych (§ 2 ust. 3 pkt 14 Regulaminu); odpadów tekstylii i odzieży (§ 2 ust. 3 pkt 15 Regulaminu) oraz odpadów niebezpiecznych (§ 2 ust. 3 pkt 16 Regulaminu). Rada w stosunku do ww. odpadów określiła jedynie sposób pozbywania się tych odpadów z terenu nieruchomości, o czym stanowią § 14 ust. 3 oraz § 16 ust. 1 lit. a-lit. c Regulaminu wskazujące, że omawianych odpadów można pozbywać się poprzez przekazanie do gminnego punktu selektywnego zbierania odpadów, zużyte lekarstwa wrzucać do pojemników znajdujących się w wyznaczonych aptekach, a baterie wrzucać do pojemników znajdujących się w wyznaczonych szkołach 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 § 2 ust. 3 pkt 8-pkt 10 i pkt 13-pkt 16 Regulaminu, jednocześnie pomijając ustawowy obowiązek dotyczący określenia częstotliwości pozbywania się ww. odpadów.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Krzyżanowice 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.

Rada Gminy w § 10 ust. 5 Regulaminu wskazała, co następuje: *Na przystankach komunikacyjnych kosze należy usytuować w pobliżu wiaty lub w sąsiedztwie oznaczenia przystanku.* W ocenie organu nadzoru,

powyższa regulacja załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej, co stanowi istotnie naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Określenie warunków rozmieszczenia pojemników na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych poprzez posłużenie się niejasnymi (niezdefiniowanymi) zwrotami: „w pobliżu wiaty” lub „w sąsiedztwie oznaczenia przystanku”, oznacza, że podmiotowi rozmieszczającemu ww. kosze pozostawiono daleko idącą swobodę działania. Z omawianego § 10 ust. 5 Regulaminu nie można wywieść, czy kosze powinny być umieszczone w odległości np. 1 m, 5 m, 20 m, czy w innej odległości od wiaty przystanku komunikacyjnego lub oznaczenia przystanku. To z kolei *de facto* uniemożliwia skuteczne egzekwowanie należytego wywiązywania się z tego obowiązku. Powyższe naruszenie, oprócz nieprawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, stanowi również 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), tak aby precyzyjnie i kompleksowo wypełniały delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być spójne, jasne, czytelne i przejrzyste. Jak już wyżej wykazano, kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Dalej należy podnieść, że w treści § 18 ust. 1 Regulaminu wskazano, że: *Powstające na nieruchomościach zamieszkałych zabudowanych budynkami jednorodzinnymi bioodpady powinny być w pierwszej kolejności wykorzystywane przez mieszkańców we własnym zakresie poprzez kompostowanie w przydomowych kompostownikach w sposób nie powodujący uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich, a w przypadku braku możliwości ich kompostowania, należy postępować zgodnie z zasadami segregacji określonymi w regulaminie*. W ocenie organu nadzoru, ww. regulacja w zakresie sformułowania: „w sposób nie powodujący uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich” przekracza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W ww. zakresie organ stanowiący gminy wkroczył bowiem w zagadnienia, które są przedmiotem regulacji art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1360 ze zm.) – 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.

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 LI/1/2023 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzyżanowice”, 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**