



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.534.2020

Katowice, dnia 28 maja 2020 r.

### Rada Miasta Gliwice

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIV/235/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice, w całości, jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2010), dalej, jako „ustawa” w związku z 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 23 kwietnia 2020 r. Rada Miasta przyjęła uchwałę Nr XIV/235/2020 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice, który stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579), która weszła w życie 6 września 2019 r. rada gminy jest obowiązana dostosować uchwały wydane przed dniem wejścia w życie ww. ustawy na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu dotychczasowym do przepisów tej ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 19 lipca 2019 r., w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. W analizowanym przypadku obowiązek dostosowania zrealizowany został w formie nowej uchwały Rady Miasta Gliwice w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice, w dalszej części zawiadomienia zwanego jest „Regulaminem”.

Zgodnie z art. 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy – *1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.*

*2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:*

*1) wymagań w zakresie:*

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych 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, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,

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.*

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). Regulamin stanowi akt prawa miejscowego, więc winien on kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/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).

W treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 ustawy, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z przepisem ustawowym powinno się uwzględnić przy ustalaniu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Rada bowiem w § 2 ust. 2 pkt 2 i 3 Regulaminu postanowiła, że: *Właściciele nieruchomości oprócz obowiązków określonych w ustawie zobowiązani są do selektywnego zbierania odpadów realizowanego poprzez:*

2) *zbiórkę w przeznaczonych do tego celu pojemnikach i workach następujących frakcji odpadów komunalnych:*

a) **papier i tektura,**

b) szkło,

c) tworzywa sztuczne, metal i opakowania wielomateriałowe,

d) bioodpady.

3) *zbiórkę powstających w gospodarstwach domowych następujących frakcji odpadów:*

a) przeterminowane leki,

b) **chemikalia w tym zużyte świetlówki, termometry rtęciowe,**

c) zużyte baterie i akumulatory,

d) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,

e) meble i inne odpady wielkogabarytowe,

f) odpady budowlane i rozbiórkowe,

g) zużyte opony,

h) **opakowania zawierające substancje niebezpieczne,**

i) *odpady niekwalifikujące 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 igły i strzykawki,*

j) *tekstylia i odzież.*

Wskazania wymaga, iż zapewnieniu realizacji ustawowych założeń co do selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie gminy służą przyjmowane przez jednostki samorządu terytorialnego regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulaminy te, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy mają określać wymagania w zakresie odpowiednio selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) oraz selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b). Wymagania regulaminowe zatem będą musiały uwzględniać wszystkie frakcje odpadów wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy – albowiem do nich wszystkich (zgodnie z tym przepisem) sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Tym samym każdy uchwalany regulamin czystości i porządku (jako akt prawa miejscowego) w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych powinien określać wymagania przynajmniej co do wszystkich ustawowych frakcji odpadów, którymi są frakcje wynikające z przepisu art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy oraz konsekwentnie frakcje wynikające z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy. Pominięcie w tych postanowieniach którejkolwiek z frakcji, bądź uwzględnienie w nich niekompletnej frakcji odpadów, 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 2014r. sygn. akt II SA/Gl 1777/13, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice nieprawidłowo określiła w Regulaminie wymagania w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, chemikalia i odpady niebezpieczne, albowiem wprowadziła ona obowiązek selektywnego zbierania frakcji odpadów innych niż te wskazane w ustawie. A mianowicie powyższy obowiązek przewidziała dla frakcji:

- papieru i tektury – zamiast frakcji papieru,
- chemikaliów w tym zużyte świetlówki, termometry rtęciowe - zamiast frakcji chemikaliów,

- opakowań zawierających substancje niebezpieczne - zamiast frakcji odpady niebezpieczne.

Ustawodawca bowiem wprost w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy określił frakcje odpadów, co do których w regulaminie mają znaleźć się szczegółowe zasady dotyczące wymagań w zakresie selektywnego ich zbierania. Tymczasem, Rada Miasta posłużyła się w Regulaminie nomenklaturą nieistniejącą w obowiązującym stanie prawnym. W ocenie organu nadzoru Rada nieprawidłowo w § 2 ust. 2 pkt 2 Regulaminu określiła frakcję odpadów jako "papier i tektura". Zgodnie bowiem z § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028), dalej jako „rozporządzenie”, jedną ze zbieranych selektywnie frakcji odpadów jest "papier". Z § 4 ust. 1 rozporządzenia wynika, że tę frakcję, w skład której wchodzi odpady z papieru, w tym tektury, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury, zbiera się w pojemnikach koloru niebieskiego oznaczonych napisem "Papier". Wobec powyższego, należy przyjąć, iż tektura mieści się już we frakcji papier, a nie tworzy odrębnego strumienia odpadów. Z treści uchwały nie wynika bowiem, by - w oparciu o art. 4 ust. 2a ustawy Rada wydzieliła dodatkową, zbieraną odrębnie, frakcję w postaci "tektury". W ocenie organu nadzoru za modyfikację ustawową należy uznać wprowadzenie w przedmiotowym Regulaminie frakcji "chemikalia w tym zużyte świetlówki, termometry rtęciowe" oraz "opakowania zawierające substancje niebezpieczne". Rada może (na mocy art. 4 ust. 2a ustawy) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów, jak również postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne, jednakże te podstawowe frakcje określone już przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy powinny zostać niezmienione.

Wyżej wskazane nieprawidłowości w zakresie określenia frakcji odpadów przekładają się na nieprawidłowości w innych regulacjach przedmiotowego Regulaminu, co w konsekwencji wpływa na ocenę legalności całej uchwały. Reasumując, Rada Miasta Gliwice, w wyżej wymienionym zakresie, nieprawidłowo wypełniła delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, co powoduje nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru, również regulacje zawarte w uchwale dotyczące określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego nie wypełniają prawidłowo delegacji ustawowej odpowiednio z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy w związku z art. 7 Konstytucji. Rada Miasta określiła w § 4 Regulaminu, że: *Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego w celu zapobiegania gromadzenia się odpadów w sposób utrudniający korzystanie z tych części nieruchomości.*

W powyżej wskazanej regulacji uchwały nie określono **szczególowych zasad** uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W powyższego przepisu nie wynika, w jaki sposób właściciel nieruchomości powinien realizować wyżej wskazany obowiązek, w związku z tym należy uznać, że Rada Miasta nieprawidłowo zrealizowała delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy.

Rada Miasta Gliwice również nieprawidłowo wypełniła delegację dotyczącą częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych (§ 13 Regulaminu). W regulaminie nie określono częstotliwości pozbywania się odpadów takich, jak: zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, odpady niebezpieczne, przeterminowane leki, zużyte baterie i akumulatory, meble i inne odpady wielkogabarytowe, chemikalia, czy też odpady niekwalifikujące 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 igły i strzykawki, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe tekstylia i odzież. Wymagania regulaminowe dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, powinny uwzględniać wszystkie ustawowe frakcje odpadów wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy oraz konsekwentnie frakcje wynikające z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy – albowiem do nich wszystkich (zgodnie z tym przepisem) sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Wymagania mogą być określone w sposób ogólny do zbiorczo ujętych frakcji odpadów komunalnych lub w sposób szczególny, gdzie wymienia się wszystkie po kolei frakcje odpadów i do każdej z nich wpasowuje się poszczególne obowiązki właścicieli nieruchomości. W przypadku jednak określenia wymagań w odniesieniu do szczegółowo wymienionych frakcji, żadna z frakcji ustawowych nie może być pominięta. Pominięcie ich bowiem 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.

Na marginesie wspomnieć należy, iż po nowelizacji ustawy jej przepisy nie posługują się już określeniem *zmieszane odpady komunalne* a określeniem: *niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne*.

Wskazać również należy, że zgodnie z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy rada gminy może w regulaminie 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. Tymczasem w § 12 Regulaminu Rada Miasta pominęła możliwość zwolnienia właścicieli nieruchomości, na których będzie prowadzone kompostowanie bioodpadów, w części lub w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady, czym nie wypełniła w całości delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy.

Wspomnieć również należy, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie stanowiący akt prawa miejscowego nakłada obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy na właścicieli nieruchomości, nie zaś - jak zostało to ujęte w § 2 pkt 3 Regulaminu - na "gospodarstwa domowe".

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje na jeszcze inne nieprawidłowości w przedmiotowej uchwale.

Zdaniem organu nadzoru za niezgodne z prawem należy również uznać przepisy:

- § 3 regulaminu, stanowiącego o obowiązku właściciela nieruchomości niezamieszkałej do zawarcia umowy cywilnoprawnej z firmą posiadającą stosowne uprawnienie na odbiór odpadów komunalnych oraz powstałych w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej - jako modyfikację art. 6 ust. 1 ustawy, który stanowi o obowiązku udokumentowania w formie umowy korzystania z usług odbierania odpadów komunalnych,
- § 7 ust. 5 regulaminu, stanowiącego o tym, że worki do zbierania odpadów komunalnych mają być wykonane z folii o odpowiedniej grubości zapewniającej odporność na rozerwanie, działanie promieni UV, niskich temperatur oraz środków chemicznych oraz mają być przezroczyste lub półprzezroczyste celem wizualnej kontroli ich zawartości - jako sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP, gdyż zawiera normy niejasne, nieostre i trudno wskazać jakie worki spełniają ww. wymagania,
- § 9 ust. 8 pkt 2 uchwały, który określa minimalną pojemność pojemników/worków na odpady komunalne segregowane - jako sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, gdyż pomija jedną frakcję - odpadów opakowaniowych wielomateriałowych,

- § 10 ust. 2 pkt 2 uchwały - w zakresie wyrazów "za obopólną zgodą i współodpowiedzialnością korzystających z pojemników" - jako sprzeczne art. 4 ust. 2 ustawy, gdyż wkracza w zakres regulacji umownych, zawieranych na gruncie prawa cywilnego,
- § 11 ust. 2 uchwały, stanowiący o tym, że czyszczenie i dezynfekcję pojemników dla nieruchomości zamieszkałych wykonuje przedsiębiorca realizujący usługi transportu i zagospodarowania odpadów, zgodnie z ustalonym harmonogramem - jako sprzeczne z art. 4 ust. 2 ustawy w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy - gdyż to na właścicielu nieruchomości leży obowiązek utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznych, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3 ustawy obowiązek ten w całości lub w części przejmie gmina, jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- § 14 ust. 1 pkt 5 uchwały, stanowiący o samodzielnym oddawaniu do punktu selektywnej zbiórki wszystkich odpadów komunalnych segregowanych - jako sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy, gdyż z § 14 ust. 1 pkt 1 regulaminu wynika, że odpady komunalne: papier i tektura, szkło, tworzywa sztuczne, metal, opakowania wielomateriałowe, bioodpady są odbierane przez uprawnionego przedsiębiorcę, z którym gmina zawarła umowę na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych zaś z § 14 ust. 2 pkt 1 regulaminu wynika, że niezależnie od ustaleń zawartych w ust. 1 właściciele nieruchomości zamieszkałych mogą pozbywać się odpadów komunalnych zbieranych selektywnie przekazując samodzielnie do punktu selektywnego zbierania odpadów lub punktów skupu zorganizowanych przez różne podmioty. Zatem w świetle powyższego § 14 ust. 1 pkt 5 regulaminu jest niezrozumiały, niejasny i nie wiadomo o jaką sytuację chodzi, jeśli pozostałe przepisy regulują, które odpady komunalne są odbierane "u źródła" oraz to, że wszystkie odpady komunalne zbierane selektywnie mogą być samodzielnie przekazywane do punktu selektywnego zbierania odpadów.

Należy bowiem podkreślić, że z art. 2 Konstytucji RP wynika, 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. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, Legalis nr: 439846 podkreślono, że z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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 gminny 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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/235/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice, w całości, jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w całości jest uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego