



ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH
Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 29 lipca 2020 r.

NPII.4131.1.728.2020

Rada Miasta Gliwice

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020r. poz. 256) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVI/325/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice w całości jako sprzecznej z jako sprzecznej 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 ze zm.), dalej, jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2020 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XVI/325/2020 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice.

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 tym miejscu należy wskazać, że 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) 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 rozmieszczenia 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).

Tymczasem w § 15 załącznika do uchwały Rada Miasta podjęła próbę uregulowania częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Rada Miasta postanowiła bowiem, że *1. Właściciele nieruchomości zobowiązani są do pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości w sposób systematyczny, nie dopuszczając do przepelniania się urządzeń do gromadzenia nieczystości ciekłych, gwarantując zachowanie czystości i porządku na nieruchomości poprzez zlecenie usługi opróżniania zbiornika uprawnionemu przedsiębiorcy. Właściciele nieruchomości zobowiązani są do przechowywania przez rok dowodów potwierdzających wykonanie powyższej usługi.*

2. Właściciele nieruchomości posiadający przydomowe oczyszczalnie ścieków zobowiązani są do pozbywania się osadów z częstotliwością wynikającą z instrukcji eksploatacji oczyszczalni. Właściciele nieruchomości zobowiązani są do przechowywania ostatniego dowodu potwierdzającego wykonanie powyższej usługi.

3. Ilość odebranych od właścicieli nieruchomości nieczystości ciekłych powinna być adekwatna do ilości zużytej wody na tej nieruchomości.

4. Szczelny zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub oczyszczalnia przydomowa muszą być zlokalizowane w sposób umożliwiający dojazd do nich pojazdu asenizacyjnego przedsiębiorcy.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że wyżej wskazaną regulacją Rada Miasta nieprawidłowo wypełniła delegację dotyczącą określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Rada Miasta bowiem nie wskazała częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych, dokonując albo odesłania do instrukcji eksploatacji przydomowej oczyszczalni ścieków albo odwołując się do bliżej niejasnego określenia *w sposób systematyczny, nie dopuszczając do przepelniania się urządzeń do gromadzenia nieczystości ciekłych*, co jest niedopuszczalne w świetle wyżej wskazanych przepisów. Rada Miasta powinna konkretnie wskazać częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych, tak by adresat tej uchwały wiedział jak często powinien pozbywać się tych nieczystości. Należy podkreślić, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, a więc nakłada prawa jak i obowiązki na właścicieli nieruchomości. Powinna być zatem jasna i czytelna.

Z treści 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 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) 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. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Wskazania również 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.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice nieprawidłowo określiła w przedmiotowej uchwale frakcje odpadów obejmujące *światłówki i żarówki oraz termometry rtęciowe*.

Zaznaczyć przy tym należy, iż na mocy art. 4 ust. 2a ustawy Rada może 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 ten przepis dotyczy sytuacji, gdy podstawowe, wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy, frakcje nie obejmują danych odpadów ze względu na inną specyfikę tych odpadów. Tymczasem światłówki i żarówki oraz termometry rtęciowe stanowią część frakcji "odpady niebezpieczne", więc tym samym nie ma możliwości tworzenia nowych frakcji bądź podfrakcji w tym zakresie. Zdaniem organu nadzoru, z przyczyn podanych wyżej brak jest podstaw do dokonania podziału wskazanej frakcji odpadów komunalnych. Działanie takie ocenić należy jako działanie naruszające prawo w sposób istotny.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta nieprawidłowo wypełniła również delegację ustawową z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy. Z powołanego przepisu wynika, że *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*. Przepis ten nie jest przepisem obligatoryjnym, jednak podejmując się realizacji tej delegacji ustawowej należy ją wypełnić w całości. W § 11 załącznika do uchwały Rada Miasta postanowiła uregulować wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów w kompostownikach przydomowych, zaś w § 12 załącznika do uchwały podjęła próbę dokonania częściowego zwolnienia z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. Przepis ten jednak jest niejasny i niezrozumiały. Nie wiadomo bowiem z czego Rada Miasta zwalnia osoby posiadające kompostownik przydomowy. Wiadomo tylko że właściciel nieruchomości zostanie wyposażony częściowo poprzez dostarczenie pojemnika na bioodpady. Tym samym Rada Miasta naruszyła art. 2 Konstytucji RP.

Jednocześnie wskazać należy, że z delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy wynika, że Rada Miasta powinna uregulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tymczasem Rada Miasta w § 13 ust. 2 załącznika do uchwały postanowiła ustalić minimalną częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, do czego nie była uprawniona. Stąd wszczęcie postępowania nadzorczego w zakresie wyrazu "minimalna" należy uznać za uzasadnione.

Zatem mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **30 lipca 2020 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.728.2020

Katowice, dnia 30 lipca 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 XVI/325/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice - w całości jako sprzecznej 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 ze zm.), dalej, jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2020 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XVI/325/2020 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice.

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 tym miejscu należy wskazać, że 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) 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.

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)

Tymczasem w § 15 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Miasta podjęła próbę uregulowania częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Rada Miasta postanowiła bowiem, że *Właściciele nieruchomości zobowiązani są do pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości w sposób systematyczny, nie dopuszczając do przepelniania się urządzeń do gromadzenia nieczystości ciekłych, gwarantując zachowanie czystości i porządku na nieruchomości poprzez zlecenie usługi opróżniania zbiornika uprawnionemu przedsiębiorcy. Właściciele nieruchomości zobowiązani są do przechowywania przez rok dowodów potwierdzających wykonanie powyższej usługi.*

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że wyżej wskazaną regulacją Rada Miasta nieprawidłowo wypełniła delegację dotyczącą określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Rada Miasta bowiem nie wskazała częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych, dokonując odesłania do bliżej niejasnego określenia *w sposób systematyczny, nie dopuszczając do przepelniania się urządzeń do gromadzenia nieczystości ciekłych*, co jest niedopuszczalne w świetle wyżej wskazanych przepisów. Przepis ten z powodu swej nieokreśloności, nie stanowi żadnych miarodajnych wytycznych dla adresatów norm prawnych, a tym samym nie może rodzić jakichkolwiek egzekwowalnych obowiązków po ich stronie w tym zakresie. Rada

Miasta powinna konkretnie wskazać częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych, tak by adresat tej uchwały wiedział jak często powinien pozbywać się tych nieczystości. Należy podkreślić, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, a więc nakłada prawa jak i obowiązki na właścicieli nieruchomości. Powinna być zatem jasna i czytelna.

Z treści 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 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) 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. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Wobec powyższego należy uznać, iż Rada Miasta nieprawidłowo wypełniła delegację z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Ponadto, za nieprawidłową należy również uznać regulację zawartą w § 9 ust. 6 załącznika do uchwały dot. rozmieszczania koszy ulicznych. Rada Miasta uzależniła bowiem rozmieszczenie koszy ulicznych od bliżej niesprecyzowanego, nieostrego czynnika tj. od intensywności ruchu pieszego. Zdaniem organu nadzoru, nieuwzględnienie we wskazywanym przepisie choćby minimalnej odległości między koszami na odpady komunalne na drogach publicznych i posługiwanie się ww. niedookreślonymi pojęciami daje zbyt dalece idącą swobodę, a nie precyzyjne wskazanie zasad. W tym zakresie Rada pozostawiła zatem podmiotowi, który będzie odpowiedzialny za rozmieszczenie tych pojemników całkowitą dowolność. Z tak sformułowanego przepisu nie można bowiem ustalić, w jaki sposób podmiot ten ma wykonać obowiązek. W sposób istotny omawiany przepis regulaminu narusza zasady poprawnego prawotwórstwa przy redagowaniu przez organ do tego powołany przepisów działających na jego obszarze, które co do istoty powinny być jednoznaczne, zwarte i precyzyjne. Brak powyższych cech narusza art. 2 Konstytucji RP.

Zatem wbrew obowiązkowi Rada Miasta nie wskazała zasad na jakich będą rozmieszczone pojemniki (kosze uliczne) na drogach publicznych. W konsekwencji nie wypełniła delegacji ustawowej w sposób prawidłowy, zaś częściowe uregulowanie tej materii należy uznać za niewystarczające. Taka regulacja nie spełnia zatem wymogów określoności prawa, wobec czego należy uznać, iż stanowi naruszenie przepisów tj. art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy wynika, że w regulaminie utrzymania czystości określa się *rodzaj i minimalną pojemność pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych*. W regulaminie brak jest przepisu określającego minimalną pojemność pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania wszystkich segregowanych frakcji odpadów na terenie nieruchomości niezamieszkałych. Rada Miasta w § 7 załącznika do uchwały przewidziała minimalne pojemności pojemników/worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości zamieszkałych, z kolei § 8 ust. 1 przewidziała minimalną pojemność pojemników/worków na odpady komunalne na terenie nieruchomości niezamieszkałych ograniczając się jedynie do wskazania tej pojemności dla odpadów

komunalnych niesegregowanych (zmieszanych) oraz frakcji odpadów tj: papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne, odpady opakowaniowe wielomateriałowe pomijając określenie minimalnej pojemności pojemników/worków dla bioodpadów. Brak jest zatem określenia minimalnej pojemności pojemników lub worków do zbierania wszystkich frakcji odpadów komunalnych dla nieruchomości niezamieszkałych, co powoduje istotne naruszenie prawa tj. art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta nie wypełniła również delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, bowiem nie określiła prawidłowo szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Wskazać należy, że analizowany przepis ustawy dodany został na mocy nowelizacji ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579), która to nowelizacja rozszerzyła zakres przedmiotowy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy o elementy dotyczące zasad utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Regulacja § 9 ust. 1 załącznika do uchwały w tym zakresie jest niewystarczająca. Brak jest określenia szczegółowych zasad dot. utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym miejsc gromadzenia odpadów.

Również regulacja § 9 ust. 1 oraz § 10 załącznika do uchwały, w zakresie w jakim dotyczy utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym jest niepełna i nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Nie określono bowiem warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie technicznym.

Jednocześnie § 18 załącznika do uchwały nie spełnia wymogów art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Ustawodawca zobowiązał organ stanowiący gminy do określenia w regulaminie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Rada Miasta w przedmiotowej uchwale nie określiła zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, do czego była zobligowana na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Brak powyższej wskazanych regulacji, stanowiących obligatoryjne elementy każdego regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach przesądza o nieważności całej uchwały.

Wskazania również 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.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice nieprawidłowo określiła w przedmiotowej uchwale frakcje odpadów obejmujące *światłówki i żarówki oraz termometry rtęciowe*.

Zaznaczyć przy tym należy, iż na mocy art. 4 ust. 2a ustawy Rada może 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. Przepis ten dotyczy sytuacji, gdy podstawowe, wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy, frakcje nie obejmują danych odpadów ze względu na inną specyfikę tych odpadów. Tymczasem światłówki i żarówki oraz termometry rtęciowe stanowią część frakcji "odpady niebezpieczne", więc tym samym nie ma możliwości tworzenia nowych frakcji bądź podfrakcji w tym zakresie. Zdaniem organu nadzoru, z przyczyn podanych wyżej brak jest podstaw do dokonania podziału wskazanej frakcji odpadów komunalnych. Działanie takie ocenić należy jako działanie naruszające prawo w sposób istotny.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta nieprawidłowo wypełniła również delegację ustawową z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy. Z powołanego przepisu wynika, że *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*. Przepis ten nie jest przepisem obligatoryjnym, jednak podejmując się realizacji tej delegacji ustawowej należy ją wypełnić w całości. W § 11 załącznika do uchwały Rada Miasta postanowiła uregulować wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów w kompostownikach przydomowych, zaś w § 12 załącznika do uchwały podjęła próbę dokonania częściowego zwolnienia z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. Przepis ten jednak jest niejasny i niezrozumiały. Nie wiadomo bowiem z czego Rada Miasta zwalnia osoby posiadające kompostownik przydomowy. Wiadomo tylko że właściciel nieruchomości zostanie wyposażony częściowo poprzez dostarczenie pojemnika na bioodpady. Tym samym Rada Miasta naruszyła art. 2 Konstytucji RP. Jednakże z uwagi na fakt, że uregulowanie tej materii w Regulaminie ma charakter fakultatywny nie wpływa to legalność całej uchwały.

Jednocześnie wskazać należy, że z delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy wynika, że Rada Miasta powinna uregulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku na

terenie gminy częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tymczasem Rada Miasta w § 13 ust. 2 załącznika do uchwały postanowiła ustalić minimalną częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, do czego nie była uprawniona. Stąd powyższą regulację w zakresie wyrazu "minimalna" należy uznać za niezgodną z prawem.

W § 2 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż *odpady opakowaniowe z papieru, metali, tworzyw sztucznych i opakowania wielomateriałowe należy zgnieść przed ich włożeniem do pojemnika/worka, celem zmniejszenia ich objętości*. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja została uchwalona z przekroczeniem delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy. Jednocześnie zauważyć należy, że żaden z pozostałych punktów art. 4 ust. 2 ustawy nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do nałożenia na podmioty zobowiązane obowiązku zgniatania opakowań. Organ nadzoru podziela tutaj stanowisko przedstawione przez WSA w Olsztynie w wyroku z 28 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/OI 46/13, LEX nr 1311209, czy wyroku WSA w Poznaniu z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. akt V SA/Po 593/15. Ewentualne wymagania w tym zakresie, mogą zostać ujęte w regulaminie czystości co najwyżej w formie zaleceń i pouczeń (jako działań o charakterze edukacyjnym), nie w formie nakazów.

Rada Miasta w sposób nieprawidłowy reguluje § 11 ust. 3 załącznika do uchwały, w brzmieniu *Kompostownik należy usytuować w miejscu niepowodującym uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich*. Posłużenie się przez Radę niedookreślonym zwrotem „uciążliwość” (dla właścicieli nieruchomości sąsiednich) powoduje niejasność przepisów uchwały. Wobec takiego sformułowania nie sposób bowiem stwierdzić, jakie konkretne sytuacje – będą nacechowane ww. uciążliwością, a które nie. Należy zauważyć, że pojęcie „uciążliwość” jest pojęciem subiektywnym i dla różnych odbiorców powyższych norm prawnych może mieć różne znaczenie. W związku z powyższym wskazane wyżej przepisy uchwały w zakresie, w jakim posługują się tym pojęciem, istotnie naruszają prawo, to jest art. 2 Konstytucji RP.

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/OI 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 XVI/325/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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