



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.156.2021

Katowice, dnia 3 marca 2021 r.

Rada Gminy Pilchowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/216/21 Rady Gminy Pilchowice z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pilchowice, w części, określonej w:

- 1) § 6 ust. 1 w zakresie sformułowania: „Mycie pojazdów samochodowych powinno odbywać się na przystosowanych do tego celu myjniach, przy czym” oraz ust. 2 w zakresie sformułowania: „Naprawy pojazdów samochodowych powinny odbywać się w uprawnionych warsztatach naprawczych, przy czym” uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1439 ze zm.), 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”,
- 2) § 17 ust. 3 i ust. 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 stycznia 2021 r. Rada Gminy Pilchowice przyjęła uchwałę Nr XXVII/216/21 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pilchowice, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ust. 1, 2 i 2a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lutego 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest 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 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 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.

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). 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).

Organ nadzoru podkreśla, iż 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. 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.*

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 6 ust. 1 w zakresie sformułowania: „Mycie pojazdów samochodowych powinno odbywać się na przystosowanych do tego celu myjniach, przy czym” oraz ust. 2 w zakresie sformułowania: „Naprawy pojazdów samochodowych powinny odbywać się w uprawnionych warsztatach naprawczych, przy czym” uchwały jest sprzeczna z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powyżej wymienionym § 6 ust. 1 i ust. 2 uchwały wskazano, że:

1. Mycie pojazdów samochodowych powinno odbywać się na przystosowanych do tego celu myjniach, przy czym dopuszcza się mycie pojazdów samochodowych na terenie nieruchomości pod warunkiem dokonywania tych czynności na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji oraz z zastrzeżeniem, iż powstające ścieki gromadzone będą w zbiorniku bezodpływowym. Ścieki powstałe w wyniku mycia pojazdów

samochodowych nie mogą być odprowadzane bezpośrednio do zbiorników i cieków wodnych lub do ziemi.

2. Naprawy pojazdów samochodowych powinny odbywać się w uprawnionych warsztatach naprawczych, przy czym dopuszcza się przeprowadzenie napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami, na terenie nieruchomości, pod warunkiem, że powstające odpady będą gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W ocenie organu nadzoru, przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy nie upoważnia rady gminy do nakazania (wskazania) mycia pojazdów samochodowych na przystosowanych do tego celu myjniach oraz naprawy ww. pojazdów w uprawnionych warsztatach naprawczych. Organ stanowiący gminy upoważniony został wyłącznie do wskazania wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, natomiast nie został upoważniony do regulowania kwestii dotyczących mycia pojazdów na myjniach oraz ich naprawy w warsztatach naprawczych. Celem przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy jest zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania ww. czynności poza myjniami i warsztatami naprawczymi (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 877/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego, § 6 ust. 1 i ust. 2 uchwały ww. zakresie stanowi przekroczenie upoważnienia z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy.

Dalej, należy wskazać, że § 17 ust. 3 i ust. 4 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w regulacji § 17 ust. 3 i ust. 4 uchwały wskazała, że:

§ 17. 3. Lokalizacja przydomowego kompostownika powinna być zgodna z innymi obowiązującymi przepisami prawa.

4. Kompost uzyskany z kompostownika powinien być wykorzystany w całości na własne potrzeby.

Wymaga wskazania, iż na podstawie art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy: *Rada gminy może w regulaminie: 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.* Jeśli Rada decyduje się na wprowadzenie dodatkowych wymagań, to po pierwsze powinna to uczynić poprzez wyraźne ich wyartykułowanie. Rada określając ww. wymagania kompostowania powinna je wymienić w uchwale, a nie odsyłać do wymagań określonych w innych przepisach prawa. Taka regulacja 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 gminy nie jest bowiem uprawniona w drodze aktu prawa miejscowego do przesądzania o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru, z delegacji przepisu art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy nie wynika również upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do wskazywania sposobu wykorzystania kompostu uzyskanego z kompostownika, co zostało uregulowane w § 17 ust. 4 uchwały.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pilchowice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, ust. 2a pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że zatem możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wskazanej części uchwały.

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. 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/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 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 XXVII/216/21 Rady Gminy Pilchowice z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pilchowice, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

