

Waganiec, dnia 05.01.2021 r.

GMINA WAGANIEC

87-731 Waganiec, ul. Dworcowa 11
tel. 54 283 00 44, fax 54 283 06 40
REGON:910866459 NIP:891-15-53-245

**Wojewódzki Sąd
Administracyjny
w Bydgoszczy
ul. Jana Kazimierza 5
85-035 Bydgoszcz**

za pośrednictwem:

**Wojewody Kujawsko-
Pomorskiego
w Bydgoszczy
Delegatura we Włocławku
ul. Brzeska 8
87-800 Włocławek**

Skarżąca: Gmina Waganiec
ul. Dworcowa 11
87-731 Waganiec
reprezentowana przez
Wójta Gminy Waganiec

Organ nadzoru: Wojewoda Kujawsko-Pomorski w Bydgoszczy
Delegatura we Włocławku
ul. Brzeska 8
87-800 Włocławek

SKARGA

**na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy,
Delegatura we Włocławku
z dnia 02.12.2020 r., nr WNK.DW.IV.4131.46.2020.EB**

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713) oraz art. 3 § 2 pkt 7 w zw. z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325) w imieniu Gminy Waganiec wnoszę skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy z dnia 02.12.2020 r., nr WNK.DW.IV.4131.46.2020.EB (data wpływu: 07.12.2020), stwierdzające nieważność uchwały Rady Gminy Waganiec Nr XVII/170/2020 z dnia 27 października 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Waganiec. Podstawą do wniesienia niniejszej skargi jest uchwała Nr XX/201/2020 Rady Gminy Waganiec z dnia 29 grudnia 2020 roku w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 02 grudnia 2020 r., nr WNK.DW.IV.4131.46.2020.EB.

Skarżąca ww. rozstrzygnięciu nadzorczemu zarzuca:

I. naruszenie przepisów prawa procesowego mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1/ art. 2, art. 7 i art. 8 Konstytucji RP w zw. z art. 91 ust. 5 u s. g. i art. 7 k.p.a. oraz art. 8 k.p.a. poprzez brak jednolitości stosowania prawa przez Organ nadzoru, przez co m.in. naruszono zasadę pogłębiania zaufania przez organ, przy czym naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy;

II. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

2/ naruszenie "zasad techniki prawodawczej" poprzez uznanie, że powtórzenie w uchwale regulacji ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa,

3/ art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a i b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez uznanie, że Rada Gminy Waganiec dokonała niepoprawnego podziału frakcji odpadów,

4/ art. 4 pkt 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez uznanie, że Rada Gminy Waganiec nie miała kompetencji określić miejsca lokalizacji pojemników oraz częstotliwości ich udostępniania,

5/ art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez uznanie, że wprowadzony w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Waganiec niezwłoczny nakaz gromadzenia uprzątniętego błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń nie wynika z dyspozycji przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ww. ustawy;

6/ art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wskazanie, że zapis naprawa pojazdów poza warsztatami naprawczymi może być prowadzona na terenie nieruchomości, jeżeli nie spowoduje zanieczyszczenia wód i gleb budzi wątpliwości Organu,

7/ art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez błędne przyjęcie, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Waganiec jest nieważna i narusza prawo w sposób istotny, podczas gdy treść jej regulaminu odpowiada prawu, bowiem postanowienia Regulaminu stanowiły w istocie jedynie transponowanie treści przepisów ustawowych na grunt aktu prawa miejscowego, a zatem nie kreowały normy prawnej pozostającej w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu.

Gmina Waganiec wskazując na powyższe uchybienia, na podstawie art. 148 p.p.s.a. wnosi o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru.

Uzasadnienie

Rada Gminy Waganiec uchwałą nr XVII/170/2020 z dnia 27 października 2020 r. ustanowiła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Waganiec.

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 02.12.2020 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski w Bydgoszczy stwierdził nieważność powyższej uchwały, zarzucając jej sprzeczność z prawem. W ocenie organu nadzoru przyjęty uchwałą Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Waganiec jest sprzeczny z prawem i narusza w sposób istotny wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy.

Zdaniem skarżącej rozstrzygnięcie organu nadzoru jest błędne, a przedmiotowa uchwała Rady Gminy w Wagańcu nie narusza prawa. Przyjęta uchwała – wbrew twierdzeniom zawartym w rozstrzygnięciu nadzorczym odpowiada prawu.

Ad. I.

1. Wojewoda Kujawsko-Pomorski orzekł o nieważności przedmiotowego Regulaminu. Należy jednak podkreślić, że zaskarżony przez Organ Nadzoru Regulamin w całości odpowiada treści Regulaminów utrzymania czystości i porządku uchwalonych przez Radę Gminy Aleksandrów Kujawski oraz Radę Gminy Zakrzewo, stanowiących załączniki do niniejszej skargi. Pomimo jednolitych zapisów w trzech powyższych gminach, w Gminie Aleksandrów Kujawski i Zakrzewo nie stwierdzono ich nieważności. Należy także nadmienić, iż tworzeniu prawa miejscowego, jakim jest np. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy winna przyświecać idea podobieństwa/ porównywalności tych zasad z zasadami obowiązującymi w przedmiotowym zakresie na terenach jednostek samorządu terytorialnego zlokalizowanych np. na terenie jednego powiatu, w tym przypadku Powiatu Aleksandrowskiego i w/w samorządy, jak również samorząd Gminy Waganiec kierowały się właśnie takową ideą w tworzeniu aktualnie obowiązującego prawa we wskazanym zakresie.

Takie rozbieżności w rozstrzygnięciach prawnych organu nadzoru, pomimo nieodległego przecież okresu podejmowanych uchwał, przy braku zmian w brzmieniu przepisu art. 4 ust. 2 ustawy w tymże okresie, nakazują wątpić w słuszność stanowiska Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w niniejszej sprawie, podważając zaufanie strony, co do zasadności jego rozstrzygnięcia nadzorczego. Brak jednolitości stosowania prawa narusza zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów. Na obowiązek jednolitości stosowania prawa, jako fundament zasady bezpieczeństwa prawnego, wskazuje również Trybunał Konstytucyjny, dla którego "pewność prawa oznaczać przy tym winna możliwość przewidywania działań organów państwa (Orzeczenie TK z dnia 29 marca 1993 r., K. 9/92, OTK w 1993 r., cz. L, s. 70).

Ad. II

2. Organ nadzoru wskazał, że Rada Gminy Waganiec w Rozdziale 1 Przepisy ogólne w § 1 Regulaminu powtórzyła przepisy art. 4 ust. 2 i 2a pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wojewoda wskazał, że powtórzenia stanowią istotne naruszenie prawa.

Skarżąca wbrew twierdzeniom Organu nadzoru twierdzi, że w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny (por. wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015r., IV SA/Po 1284/14: CBOSA) i uzasadnione to jest względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii, która jest regulowana aktem prawa miejscowego.

Powtórzenie przepisów art. 4 ust. 2 i 2a pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zdaniem Skarżącej_ służyło kompatybilności tekstu uchwały i jego zrozumieniu. Powtórzenie regulacji ustawowej w uchwale, o ile nie wypacza treści przepisu ustawy, nie stanowi istotnego naruszenia prawa jeżeli ma charakter porządkowy lub informacyjny.

3. Z treści rozporządzenia Ministra Środowiska wynika, że poszczególne frakcje odpadów zbieranych selektywnie, tj. papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne, odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów (§ 3) obejmowały również

odpady opakowaniowe (§ 4). Zatem: w skład frakcji papieru prawodawca zaliczał odpady z papieru, w tym tektury, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury (ust. 1), w skład frakcji szkła - odpady ze szkła, w tym odpady opakowaniowe ze szkła (ust. 2), w skład frakcji metale i tworzywa sztuczne - odpady metali, w tym odpady opakowaniowe z metali, odpady tworzyw sztucznych, w tym odpady opakowaniowe tworzyw sztucznych, oraz odpady opakowaniowe wielomateriałowe. A zatem wymienieniem we frakcji odpadów papieru i tektury zamiast papier nie było naruszeniem prawa.

4. Rada Gminy została uprawniona do określenia szczegółowych zasad utrzymania pojemników na odpady komunalne w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym oraz miejsc gromadzenia odpadów, a także warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Zapisy regulaminu stanowią wypełnienie delegacji ustawowej wynikającej z powyższego przepisu.

Określenie częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych zostały poddane szczegółowej analizie, biorąc pod uwagę charakter nieruchomości, bezpieczeństwo sanitarne oraz wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów.

Określenie lokalizacji nie jest sprzeczne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa tj. ustawą Prawo budowlane oraz Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

5. Art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. c ustawy upoważnia radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Odczytanie delegacji ustawowej jedynie w części zawartej w pkt. 1 lit. c mogłoby prowadzić do wniosku o jej przekroczeniu, jednakże odczytanie jej w całości, z uwzględnieniem postanowień zawartych w pozostałych przepisach art. 4 nie stanowi już podstaw do wyciągnięcia takowego wniosku. Trzeba zauważyć, że bez tej regulacji mogłoby dojść do działań sprzecznych z utrzymaniem porządku np. polegających na gromadzeniu śniegu, lodu itd.

6. Zapis, iż naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi mogą odbywać się na terenie nieruchomości, pod warunkiem, że nie spowodują zanieczyszczenia gleb i wód, w ocenie Skarżącej mieści się w delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, który upoważniał radę gminy do określenia wymagań dotyczących mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Skarżąca nie zgadza się tym samym z zarzutem, że tego typu regulacja jest nieuzasadniona i budzi wątpliwości. Jeśli chodzi o przepisy rozporządzenia Ministra Ochrony i Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, ustawę Prawo wodne czy też ustawę z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków, to zauważyć należy, że przepisy rozporządzenia posługiwały się bardzo fachowymi określeniami rodzajów zanieczyszczeń, ich wskaźników, nazw tych wskaźników, oraz ich dopuszczalnej wartości, co powodować mogło, że przeciętny człowiek nie będzie w stanie określić, w jaki sposób postępować w przypadku naprawy pojazdów poza warsztatami.

7. Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przez taką sprzeczność należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc Konstytucją RP, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego. Termin "sprzeczność" jest pojęciem nieostrym. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że sprzeczność uchwały lub zarządzenia musi być oczywista i bezpośrednia.

Analiza całości przepisu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności treść ust. 4, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, prowadzi przy tym do wniosku, że stwierdzenie nieważności uzasadnione jest wystąpieniem istotnego naruszenia prawa.

Za istotne naruszenie prawa uznać należy uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (z uzasadnienia wyroku TK z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02). Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). Może ono polegać na naruszeniu prawa materialnego albo procesowego, o ile naruszenie norm procesowych mogło mieć wpływ na materialne ukształtowanie treści aktu. W wyroku z dnia 29 lipca 2005 r., IV SA/Wa 995/05, LEX nr 190588, WSA w Warszawie podkreśla, że przedmiotem kontroli sądu administracyjnego jest legalność aktu, co oznacza konieczność zbadania, czy akt ten, biorąc pod uwagę jego treść, może zostać pozostawiony w obrocie prawnym. Zasada ta obowiązuje również organ nadzoru.

Przechodząc do merytorycznej oceny zarzutów należy podnieść, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. 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 też jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem Skarżącej w przedmiotowej sprawie brak jest podstaw do unieważnienia uchwały, bowiem nie jest ona sprzeczna z prawem, a jej zapisy nie stanowią istotnego naruszenia prawa.

Według Skarżącej w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym, Wojewoda wyszedł więc poza uprawnienia nadzorcze, które mogą sprowadzać się do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, wyłącznie w sytuacji gdy jest ona sprzeczna z prawem, bowiem stosownie do art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Zastanawiającym jest również fakt, iż organ nadzoru kwestionuje (na razie telefonicznie kwestionuje – na moment sporządzania przedmiotowej skargi) także zapisy kolejnej uchwały Rady Gminy Waganiec (Uchwała Nr XIX/186/2020 Rady Gminy Waganiec z dnia 3 grudnia 2020 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi), podczas gdy tożsame w treści uchwały zarówno z Gminy Aleksandrów Kujawski (Uchwała Nr XX/157/20 Rady Gminy Aleksandrów Kujawski z dnia 15 maja 2020 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi), jak i z Gminy Zakrzewo (Uchwała Nr XIV/113/2020 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 30 czerwca 2020 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi) pozostawia w obiegu prawnym, jako dopuszczalne, nie stwierdzając ich nieważności.

Ponadto należy także podkreślić, iż powyższe wskazuje jednoznacznie na nierówne traktowanie jednostek samorządu terytorialnego, stosowanie różnych standardów, różnych wykładni, jak również różnych interpretacji przez Wojewodę (organ nadzoru) w stosunku do stanowionego przez te samorzady prawa miejscowego, co sprawia, że dochodzi do dyskryminacji Gminy Waganiec i Gmina Waganiec właśnie tak to odbiera, a w szczególności do dyskryminacji mieszkańców Gminy Waganiec, których dotyczy m.in. przedmiotowy Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, a przecież wszyscy są wobec prawa równi i winni być właśnie tak traktowani, co gwarantuje przede wszystkim, jako jedno z podstawowych i fundamentalnych praw, ustawa zasadnicza, jaką jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny).

Wobec powyższych okoliczności skarżąca wnosi jak na wstępie.

WÓJT
mgr Piotr Kosik

Załączniki:

- odpis skargi wraz z załącznikami,
- uchwała Rady Gminy Waganiec w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze (Uchwała Nr XX/201/2020 Rady Gminy Waganiec z dnia 29 grudnia 2020 roku),
- Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Waganiec (Uchwała Nr XVII/170/2020 Rady Gminy Waganiec z dnia 27 października 2020 roku),
- Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Aleksandrów Kujawski (Uchwała Nr XX/156/20 Rady Gminy Aleksandrów Kujawski z dnia 15 maja 2020 roku),
- Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zakrzewo (Uchwała Nr XIV/112/2020 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 30 czerwca 2020 roku),
- Zestawienie tożsamyh zapisów/ treści Regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Waganiec, terenie Gminy Aleksandrów Kujawski i terenie Gminy Zakrzewo,
- Uchwała Nr XIX/186/2020 Rady Gminy Waganiec z dnia 3 grudnia 2020 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od

Sprawdzono
Radca Prawny TR(V)-257
Tomasz Mroczkowski

Waganiec, dnia

05.01.2021 ✓
Podpis

właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi,

- Uchwała Nr XX/157/20 Rady Gminy Aleksandrów Kujawski z dnia 15 maja 2020 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi,

- Uchwała Nr XIV/113/2020 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 30 czerwca 2020 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

