



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 16 września 2020 r.

Poz. 7004

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.550.2020.22

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 września 2020 r.

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

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr XXIII/171/20 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 19 sierpnia 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kobyla Góra - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 19 sierpnia 2020 r. Rada Gminy Kobyla Góra podjęła uchwałę nr XXIII/171/20 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kobyla Góra, zwaną dalej "uchwałą" lub "Regulaminem".

Uchwałę podjęto na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z 2020 r. poz. 150, poz. 284 i poz. 875) oraz art. 18 ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 sierpnia 2020 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:**

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439), zwanej dalej „ustawą”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak wprost wynika z brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym: „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”.

Ponadto, stosownie do zapisów art. 4 ust. 2a ustawy, „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”.

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu, oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym niewyczerpanie zakresu

przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Wbrew powyższemu oceniany Regulamin nie zawiera jednak wszystkich wymaganych dla niego zagadnień.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi sposób wypełnienia przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Przepis ten wymaga, aby przedmiotowy regulamin określał szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie 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 (tj. papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady), 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.

W § 1 pkt 5 Regulaminu rada postanowiła, że „selektywne zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych prowadzi się przez (...) dostarczanie: a) odpadów niebezpiecznych, b) przeterminowanych leków, c) chemikaliów, d) zużytych baterii i akumulatorów, e) zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, f) mebli i odpadów wielkogabarytowych, g) odpadów budowlanych i rozbiórkowych, h) zużytych opon, i) metali, j) odpadów ulegających biodegradacji, k) odpadów zielonych, l) szkła, m) tworzyw sztucznych, n) papieru i tektury, o) popiołu, p) 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, q) odpadów z tekstyliów i odzieży - do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych”.

Porównując treść § 1 pkt 5 Regulaminu z treścią art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy stwierdzić należy, że w katalogu odpadów komunalnych, które – stosownie do zapisów § 1 pkt 5 Regulaminu - winny być dostarczane do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, rada pominęła – wbrew woli ustawodawcy wyrażonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy - odpady opakowaniowe wielomateriałowe.

W myśl § 7 ust. 1 uchwały „pojemniki lub worki nie mogą być uszkodzone, a miejsca gromadzenia odpadów i pojemniki powinny być czyste”. W ocenie organu nadzoru regulacja ta nie stanowi prawidłowego wypełnienia przepisu upoważniającego, tj. art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 2 i pkt 2a ustawy.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te 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. Doprecyzowanie ustawowych obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, ustawodawca pozostawił prawodawcy miejscowemu, co ten winien uczynić właśnie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, stosownie do postanowień art. 4 ustawy. Mocą art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 2 i pkt 2a ustawy ustawodawca zobowiązał radę gminy do określenia w przedmiotowym regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (pkt 2) oraz utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów (pkt 2a). Zdaniem organu nadzoru rada nie wywiązała się prawidłowo ze wskazanego obowiązku uchwałodawczego. Regulamin jedynie ustanawia ogólną zasadę, że „pojemniki lub worki nie mogą być uszkodzone, a miejsca gromadzenia odpadów i pojemniki powinny być czyste”, natomiast nie wprowadza w tym zakresie żadnych zasad szczegółowych, tak jak wymaga tego ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 2 i pkt 2a ustawy.

W § 9 Regulaminu rada określiła częstotliwość odbierania, a nie pozbywania się odpadów komunalnych. Tymczasem zadaniem legislacji gminnej wymaganej przez art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy jest określenie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenów nieruchomości, a zatem m.in. wskazanie jak często właściciele nieruchomości mają się pozbywać odpadów komunalnych i w jaki sposób mają być udostępniane pojemniki służące do zbierania odpadów podmiotowi uprawnionemu do ich odbioru. Z kolei postanowienia dotyczące częstotliwości odbierania odpadów komunalnych są obligatoryjnie regulowane w uchwale w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Przepisy uchwalane na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy winny zatem być skierowane do wytwórców odpadów - właścicieli nieruchomości, na których wytwarzane są odpady komunalne, i odnosić się do częstotliwości oraz sposobu pozbywania się tych odpadów, natomiast przepisy uchwalane na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy adresowane powinny być do odbierających odpady i odnosić się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17; CBOSA).

Na marginesie organ nadzoru wskazuje na niespójność postanowień Regulaminu w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych z przepisami normującymi tę materię w podjętej przez Radę Gminy Kobyła Góra na tej samej sesji uchwale nr XXIII/172/20 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 właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rada ustaliła bowiem różną częstotliwość odbierania odpadów zmieszanych w zabudowie niezamieszkałej i na nieruchomościach wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe oraz odpadów suchych na nieruchomościach wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (tj. „od kwietnia do października nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie, w pozostałe miesiące nie rzadziej niż raz na miesiąc” – odpowiednio w § 9 pkt 1 lit. c i lit. d oraz pkt 2 lit. d, a „nie rzadziej niż raz na miesiąc” – odpowiednio w § 4 pkt 1 lit. c i lit. d oraz pkt 2 lit. d uchwały nr XXIII/172/20). Rozbieżności występują także w ustalonej przez radę częstotliwości odbierania bioodpadów w zabudowie jednorodzinnej. Zgodnie z § 9 pkt 5 lit. a Regulaminu wynosi ona „w okresie od 1 kwietnia do października nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie, pozostałe miesiące (listopad – marzec) nie rzadziej niż raz na miesiąc”. Natomiast w § 4 pkt 5 lit. a uchwały nr XXIII/172/20 rada ustaliła, że bioodpady z zabudowy jednorodzinnej będą odbierane „w okresie od 1 kwietnia do października nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie”, nie określając tej częstotliwości na pozostałą część roku. Organ nadzoru podkreśla, że obie uchwały (tj. podejmowane na podstawie art. 4 i art. 6r ust. 3 ustawy) składają się na jeden system prawny regulujący gospodarkę odpadami komunalnymi na terenie danej gminy, a zatem postanowienia tych uchwał winny być ze sobą spójne. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r. (sygn. akt II OSK 991/17; CBOSA) wyjaśnił, że „częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych należy skorelować, czyli wzajemnie powiązać - zestawić z częstotliwością odbierania odpadów komunalnych”.

Wskazane powyżej uchybienia stanowią o nieprawidłowym wypełnieniu przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 1 lit. b, pkt 2, pkt 2a i pkt 3 ustawy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie powołanych przepisów ustawy, przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje również na inne wady prawne, którymi obarczona została oceniana uchwała.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że regulamin podejmowany na podstawie art. 4 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11; CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach

prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że zawiera ona przepisy wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 i 2a ustawy, jak również wkraczające i modyfikujące materię ustawową.

W ocenie organu nadzoru uzasadnienia prawnego w świetle art. 4 ustawy nie znajduje postanowienie § 3 ust. 2 pkt 1 Regulaminu, w myśl którego: „Naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod warunkiem (...) naprawy pojazdów na nieruchomościach należących do właściciela pojazdu”.

Zaznaczyć należy, iż do kompetencji rady gminy wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy należy określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Do kompetencji rady należy więc określenie ogólnych zasad dotyczących mycia i naprawy pojazdów poza wskazanymi miejscami (myjniami i warsztatami naprawczymi), a nie niczym nieuzasadnione ograniczenie możliwości napraw pojazdu jedynie na nieruchomościach należących do właściciela pojazdu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 585/15; CBOSA).

W § 13 Regulaminu rada ustaliła obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowa, zaliczając do nich „wyprowadzanie psów na smyczy” (pkt 2). Zdaniem organu nadzoru regulacja § 13 pkt 2 uchwały wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ustawy, a jednocześnie stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych i tym samym narusza prawo w stopniu istotnym.

Wyjaśnić należy, że zakres normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 6 ustawy determinuje przepis art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz.638), zwanej dalej „ustawą o ochronie zwierząt”, który zabrania puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zgodnie z art.10 a ust. 4 ww. ustawy zakaz ten nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Ustawodawca wskazuje wyłącznie na konieczność sprawowania kontroli nad psem podczas jego wyprowadzania. Należy podkreślić, że ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków na mocy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami – naruszają zasadę proporcjonalności. Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie lub uciążliwość zwierzęcia dla otoczenia, a także z uwagi na ochronę przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Należy jednak podkreślić, że obowiązki właścicieli, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie mogą być formułowane dowolnie i dotyczyć wszelkich spraw z zakresu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przede wszystkim prawodawcy miejscowemu nie wolno wkraczać w zakres materii ustawowej. Do tej materii należy zaś sprawa sprawowania kontroli nad wyprowadzanym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę reguluje bowiem cytowany wyżej art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z postanowieniami tej ustawy obowiązkiem właściciela jest zatem takie puszczanie psa, aby zachowywać nad nim kontrolę. Sposób w jaki ta kontrola będzie sprawowana jest już jednak prawnie irrelevantny (o ile nie godzi w zasadę humanitarnego traktowania zwierzęcia) i organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do tego, aby modyfikować wskazany w ustawie obowiązek poprzez określenie sposobu jego wykonywania. Jeżeli zatem właściciel psa potrafi sprawować nad nim kontrolę w inny sposób niż przez trzymanie go na smyczy, na przykład poprzez wykorzystywanie umiejętności zwierzęcia wynikających z odpowiedniej tresury, to wymóg ustawowy jest zrealizowany. Niedopuszczalny jest taki sposób kształtowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który prowadziłyby do penalizowania zachowania (pamiętać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy nieprzestrzeganie obowiązku ustanowionego

w regulaminie podlega karze), które jest prawidłową realizacją obowiązku ustawowego. Ponadto należy wskazać na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r. (sygn. akt II OSK 1492/12; CBOSA), że: „Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może zatem w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia Regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane Regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą także przepisy Regulaminu, w których rada w sposób niekonsekwentny i niejasny posługuje się pojęciami: „odpady ulegające biodegradacji”, „odpady zielone”, „bioodpady”. W § 1 Regulaminu postanowiono, że selektywne zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych prowadzi się przez: „umieszczanie odpadów, po ich powstaniu, w oznaczonych odrębnymi kolorami pojemnikach lub workach na odpady: (...) pojemnik na odpady ulegające biodegradacji” (pkt 1 lit. d), „kompostowanie odpadów zielonych i bioodpadów” (pkt 4), „dostarczanie (...) odpadów ulegających biodegradacji, (...) odpadów zielonych (...) do Punktu Zbierania Odpadów Komunalnych” (pkt 5 lit. j i lit. k). W dalszej treści Regulaminu mowa jest jednak nie o „pojemnikach na odpady ulegające biodegradacji” (tak jak w § 1 pkt 1 lit. d), lecz o „pojemnikach na bioodpady” (§ 5 pkt 1 lit. d, pkt 2 lit. d, pkt 3 lit. d, pkt 4 lit. d, pkt 5 lit. d, pkt 6 lit. d i pkt 7 lit. d). Również w przepisach określających częstotliwość odbierania odpadów komunalnych rada posługuje się pojęciem „bioodpady” (§ 9 pkt 5). Z kolei w § 10 ust. 1 Regulaminu określono wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne, przy czym w zdefiniowanym w tym przepisie pojęciu „kompostownika” użyto zwrotu „bioodpady i odpady zielone”. Przepis ten bowiem ma brzmienie: „Właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi mogą kompostować bioodpady stanowiące odpady komunalne w przydomowych kompostownikach (urządzeniu sanitarno-gospodarczym, w którym zbierane i gromadzone są bioodpady i odpady zielone, którego konstrukcja uniemożliwia przedostawanie się odcieków do gruntu)”.

W ocenie organu nadzoru, rada, posługując się w Regulaminie pojęciem: „odpadów ulegających biodegradacji” (§ 1 pkt 1 lit. d i pkt 5 lit. j) oraz „odpadów zielonych” (§ 1 pkt 4 i pkt 5 lit. k oraz § 10 ust. 1) przede wszystkim dokonała sprzecznej z prawem modyfikacji przepisów rangi ustawowej. Delegacja ustawowa z art. 4 ustawy, w szczególności z ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b oraz ust. 2a pkt 4, w których ustawodawca posługuje się pojęciem „bioodpady”, nie upoważnia rady gminy do ustalania własnych określeń co do poszczególnych rodzajów odpadów, w tym zastępowania określenia „bioodpadów” innymi określeniami (np. „odpady ulegające biodegradacji”, „odpady zielone”). Wskazać należy, że definicja ustawowa „bioodpadów” została sformułowana w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2020 r. poz. 797 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o odpadach”, i nie jest ona tożsama z definicjami legalnymi „odpadów ulegających biodegradacji” oraz „odpadów zielonych” zawartymi odpowiednio w art. 3 ust. 1 pkt 10 i pkt 12 ustawy o odpadach. Zwrócić należy uwagę, że również realizacja fakultatywnego upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2a pkt 2 ustawy, polegającego na postanowieniu w regulaminie o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne, nie może być utożsamiane z odrębnym zbieraniem „odpadów zielonych” w rozumieniu ustawy o odpadach. Określenie „odpady stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy”, o których mowa w art. 4 ust. 2a pkt 2 ustawy, nie jest bowiem tożsame z legalną definicją „odpadów zielonych” sformułowaną w art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o odpadach.

Z uwagi na powyższe szczególnie istotne jest zachowanie przez radę gminy, która realizuje upoważnienie zawarte w art. 4 ustawy, fundamentalnych zasad prawidłowej legislacji, w szczególności zasady posługiwania się w akcie prawa miejscowego określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”. Wymóg taki wynika z § 9 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, przy czym w przypadku aktu prawa miejscowego za ustawę podstawową należy uznać także ustawę zawierającą przepis upoważniający do wydania tego aktu. Istotna

jest też w omawianym przypadku reguła wynikająca z § 9 w związku z § 143 ZTP, zgodnie z którą do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Naruszenie powyższych zasad wiązać się może, tak jak w niniejszym przypadku, nie tylko z zarzutem sprzecznej z prawem modyfikacji przepisów rangi ustawowej, ale także z powstaniem niejasnych przepisów prawa miejscowego, budzących istotne wątpliwości interpretacyjne co do treści ustanawianych norm prawnych. Z omawianych przepisów Regulaminu trudno chociażby jednoznacznie odczytać, czy rada skorzystała z upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2a pkt 2 ustawy i postanowiła o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne, czy też takiego obowiązku nie wprowadziła.

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94; CBOSA). Omawiane reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z § 6 i § 25 w związku z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Wymogu tego z pewnością nie spełniają omawiane przepisy Regulaminu.

W § 17 uchwały rada postanowiła o utracie mocy uchwały "nr XLVI/330/2018 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 12 października 2018 roku", co nie spełnia wymogów redagowania przepisów uchylających sformułowanych w § 158 ust. 1 pkt 1 w związku z § 161 ust. 1 ZTP. Ze wskazanych reguł ZTP wynika, że w przepisie uchylającym należy przytaczać w całości tytuł uchylanego aktu prawnego oraz oznaczenie pozycji oraz, w razie potrzeby, rocznika dziennika urzędowego, w którym ten akt ogłoszono - jeżeli akt ten nie był nowelizowany. Przy oznaczaniu wojewódzkich dzienników urzędowych należy kierować się zasadami zapisanymi w § 158 ust. 7, § 162 ust. 1 i ust. 2 pkt 10 ZTP. Elementy składające się na tytuł aktu prawa miejscowego wskazane zostały w § 120 ust. 1 w związku z § 143 ZTP i są to: oznaczenie rodzaju aktu, nazwa organu wydającego akt, data aktu oraz określenie jego przedmiotu. Mając na względzie powyższe zasady, prawidłowo zredagowany przepis § 17 uchwały powinien mieć brzmienie: "Traci moc uchwała nr XLVI/330/2018 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 12 października 2018 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kobyla Góra (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 8308)". Dopuszczalne jest także oznaczenie adresu publikacyjnego w następujący sposób: "(Dz. Urz. Woj. Wiel. poz. 8308)" lub "Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 8308)". Uchybienia w zakresie redakcji przepisu uchylającego (§ 17 uchwały) z obrazą wskazanych zasad ZTP nie stanowią istotnego naruszenia prawa.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Łukasz Mikołajczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kobyla Góra

Wójt Gminy Kobyla Góra