



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 listopada 2019 r.

Poz. 7909

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.773.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 listopada 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/111/2019 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 24 października 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Żywca, dalej jako „uchwała” - 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 2018 r., poz. 1454 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 października 2019 r. Rada Miejska w Żywcu przyjęła uchwałę Nr XV/111/2019 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Żywca. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 października 2019 r.

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 Miejskiej w Żywcu w przedmiocie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Żywca. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Żywca stanowi załącznik do uchwały Nr XV/111/2019 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 24 października 2019 r. i w dalszej części zawiadomienia zwany jest „Regulaminem”.

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 jednorodinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;

5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny.

Należy podnieść, iż przyznane organowi stanowiącemu gminy kompetencje ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

w zakresie ściśle określonym. Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest bowiem zamknięty i rada gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Regulamin stanowi akt prawa miejscowego, więc winien on kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 531/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/06, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 687/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

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

Rada Miejska nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, bowiem nie określiła prawidłowo częstotliwości **pozbywania się odpadów komunalnych**. Należy zwrócić uwagę, iż stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu **pozbywania się** odpadów komunalnych, z kolei uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy ma określać częstotliwość **odbierania** odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Przedmiotem regulacji obu uchwał są zatem dwie zupełnie odrębne kwestie; jedna z nich będzie normowana z punktu widzenia obowiązków ciążących na właścicielu nieruchomości, druga z kolei z punktu widzenia obowiązków Gminy. Założywszy racjonalność ustawodawcy, który nie może upoważniać dwukrotnie do regulowania tej samej materii, stwierdzić należy, że zakresy obu upoważnień są rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Tekst prawny należy tłumaczyć w taki sposób, aby żaden z jego elementów nie okazał się zbędny i miał rozsądną treść. Uznanie, że obie delegacje mają element wspólny podważałoby sens tych regulacji i obalało leżący u podstaw reguł wykładni racjonalizm ustawodawcy. Prowadzi to do uznania, że w powyższym zakresie powinny istnieć dwie odrębne regulacje, przy czym jedna z nich powinna zostać ujęta w regulaminie utrzymania czystości i porządku podejmowanym na podstawie art. 4 ust. 2 - 2a ustawy, a druga w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Obie te regulacje zaś powinny być normowane w sposób kompleksowy i przede wszystkim nie powinny być mieszane i używane zamiennie. Określenie zatem częstotliwości odbierania odpadów komunalnych w Regulaminie jest nie tylko przekroczeniem delegacji ustawowej, ale uregulowaniem materii właściwej dla innego aktu prawnego. Z uwagi na to konieczne staje się unieważnienie postanowień zawartych w§ **6 ust. 3 pkt 1-17** Regulaminu. W przepisach tych Rada, pomimo brzmienia tytułu rozdziału 3: „Sposób i częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego” uregulowała w rzeczywistości częstotliwość odbierania odpadów komunalnych, a więc materię właściwą dla uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Organ nadzoru jeszcze raz

podkreśla, iż należy rozróżnić dwa pojęcia: czym innym jest bowiem częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, a czym innym częstotliwość odbierania odpadów. Owszem, kwestie pozbywania się odpadów komunalnych i odbierania tych odpadów można, a wręcz należy ze sobą powiązać, ale nie można tych pojęć używać zamiennie, jak to uczyniono w przedmiotowej uchwale. To są dwa różne pojęcia, normujące obowiązki dwóch różnych podmiotów. Bowiem art. 6r ust. 3 ustawy kreuje obowiązki gminy - jej zadania publiczne względem właściciela nieruchomości. Z kolei regulamin z art. 4 ustawy kształtuje obowiązki właściciela nieruchomości. Należy zatem uznać, że przedmiotowa uchwała jest niekompletna, jako że nie zawiera unormowań w zakresie częstotliwości „pozbywania się” odpadów komunalnych z terenów nieruchomości, a tym samym brak w jej treści elementu obligatoryjnego w tym przedmiocie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 1777/13, wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 991/17, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Kr 1041/16 *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Reasumując, stwierdzić należy, że niewypełnienie przez Radę we wskazanym zakresie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie przepisu art. 4 ust. 2 pkt ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, co skutkuje negatywną oceną legalności całości badanej uchwały. Podobne zastrzeżenia należy odnieść do przepisów **§ 3 ust. 7-9 i 11 Regulaminu**, które również dotyczą odbioru a nie pozbywania się odpadów. Rozłączny charakter delegacji zawartych w przepisie art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy oraz przepisie art. 6r ust. 3 ustawy powoduje, że przepisy art. § 3 ust. 7-9 i 11 Regulaminu uznać należy za wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej stanowiącej podstawę podjęcia badanej uchwały.

W tym miejscu dokonując dalszej analizy § 6 Regulaminu wskazać należy, że poza zakresem delegacji ustawowej znajduje się przepis **§ 6 ust. 6 Regulaminu**, w którym to przepisie Rada postanowiła, że *Opróżnianie zbiorników bezodpływowych winno być dokonywane wyłącznie za pośrednictwem podmiotu posiadającego stosowne zezwolenie Burmistrza Miasta Żywca*. Materia ta nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej dotyczącej częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, a zakres podmiotowy działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest przedmiotem odrębnych unormowań zawartych w art. 7 ustawy oraz aktów wykonawczych wydanych na jego podstawie.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził również, że Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, w zakresie wymagań obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania i przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych - uchwała nie zawiera w ogóle regulacji dotyczącej odpadów takich jak odpady niebezpieczne oraz **odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki**. Tymczasem, zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.) przez selektywne zbieranie należy rozumieć zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami. Stosownie do powyższych wytycznych w zakresie charakteryzowania się odpadów określonymi właściwościami i cechami, ustawodawca przepisem art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy wyodrębnił określone rodzaje odpadów przyjmowane przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stwierdzając, że gminy *tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w pkt 5, 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*. Przy czym posłużenie się przez niego sformułowaniem „co najmniej” oznacza, że w ramach segregacji odpadów można wyselekcjonować inne jeszcze rodzaje odpadów, niemniej jednak te wymienione przez ustawodawcę stanowią niezbędne minimum, bez zachowania którego nie można mówić o prawidłowej selektywnej zbiórce odpadów komunalnych.

Zapewnieniu realizacji ustawowych założeń co do selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie gminy służą przyjmowane przez jednostki samorządu terytorialnego regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulaminy te, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy mają określać wymagania w zakresie odpowiednio selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych

(art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) oraz selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b). Wymagania regulaminowe zatem będą musiały uwzględniać wszystkie frakcje odpadów wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy – albowiem do nich wszystkich (zgodnie z tym przepisem) sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Tym samym każdy uchwalany regulamin czystości i porządku (jako akt prawa miejscowego) w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych powinien określać wymagania przynajmniej co do wszystkich ustawowych frakcji odpadów, którymi są frakcje wynikające z przepisu art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy oraz konsekwentnie frakcje wynikające z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy. Pominięcie w tych postanowieniach którejkolwiek z frakcji, bądź uwzględnienie w nich niekompletnej frakcji odpadów, będzie zawsze skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały, z uwagi na niepełną, a przez to nieprawidłową realizację delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy – w zakresie wymagań obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014r. sygn. akt II SA/Gl 1777/13, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tym samym należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Żywcu nie ustanawiając w przedmiotowym regulaminie selektywnego zbierania i przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych takich frakcji jak odpady niebezpieczne oraz odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki, nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej określonej przepisem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy.

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

Poza wskazanymi powyżej naruszeniami prawa kwalifikującymi badaną uchwałę do stwierdzenia jej nieważności w całości, Rada Miejska w Żywcu dopuściła się również innych naruszeń prawa, w szczególności:

Organ nadzoru pragnie zauważyć, że treść **§ 3 ust. 16 pkt 1 - 4 Regulaminu**, w którym Rada Miejska określiła sposób oznaczenia worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych obejmujących frakcje: papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady jest sprzeczna z przepisem § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2028). Należy podkreślić, że wskazany przepis rozporządzenia w sposób szczegółowy określa wymagania dotyczące kolorystyki i sposobu opisów pojemników na odpady, które z mocy § 4 ust. 7 rozporządzenia stosuje się również do worków na odpady. I tak wskazać należy, że Rada w analizowanym przepisie Regulaminu pominęła zupełnie element kolorystyki worków występujący w powiązaniu z odpowiednią frakcją odpadów. Ponadto w sposób niezgodny z § 4 pkt 4 rozporządzenia wskazała opis frakcji odpadów, w skład których wchodzi odpady metali, w tym odpady opakowaniowe z metali, odpady tworzyw sztucznych - posługując się terminem „Surowce”, gdy tymczasem powinien on brzmieć „Metale i tworzywa sztuczne”. W przypadku frakcji obejmujących bioodpady Rada pominęła w § 3 ust. 16 pkt 4 Regulaminu unormowania dotyczące zarówno kolorystyki jak i opisu pojemnika. Uwzględniając powyższe treść § 3 ust. 16 pkt 1 - 4 Regulaminu uznać należy za prawnie niedopuszczalną modyfikację przepisów § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, a tym samym za unormowanie naruszające również art. 2 Konstytucji RP.

W dalszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy regulamin powinien określać wymagania w zakresie **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 (...). Tymczasem, w przepisie **§ 7 ust. 5 i ust. 7 - 9 Regulaminu** Rada Miejska, wykraczając poza ramy delegacji ustawowej ustaliła **ilość** pojemników w zależności od rodzaju nieruchomości lub rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej oraz **wskaźniki ilości** wytwarzania odpadów komunalnych. I tak, w analizowanej części Regulaminu (§ 7 ust. 5 i ust. 7 - 9) Rada Miejska w Żywcu wskazała, że:

5. *Nieruchomości zamieszkałe winny być wyposażone w co najmniej jeden pojemnik na zmieszane odpady komunalne o minimalnej pojemności 110 l, przy czym, nieruchomości wielolokalowe należy wyposażać w ilości pojemników proporcjonalnie do liczby mieszkańców i cyklu wywozu odpadów, w oparciu o wskaźnik wytwarzania odpadów, zawarty w wojewódzkim planie gospodarki odpadami.*

7. *Nieruchomości niezamieszkałe, na których powstają odpady komunalne, winny być wyposażone w **odpowiednią ilość** pojemników, wynikającą z potrzeb właściciela nieruchomości, przy uwzględnieniu częstotliwości odbierania odpadów oraz poniższych jednostkowych **wskaźników ich wytwarzania**:*

1) *szkoły wszelkiego typu, żłobki, przedszkola - **nie mniej niż 2 l** na każdego ucznia (studenta, dziecko) i pracownika,*

2) *szpitale, internaty, hotele, pensjonaty, - co najmniej **20 l na jedno łóżko,***

3) *zakłady rzemieślnicze, usługowe, produkcyjne, - **60 l na 1-5 pracowników, 120 l dla 6-10 pracowników, 180 l dla 11-15 pracowników, itd.,***

4) *lokale handlowe, usługowe i handlowo-usługowe - **30 l na każde 10 m²** powierzchni całkowitej lokalu,*

5) *punkty handlowe poza lokalem - **10 l na każdego zatrudnionego pracownika,***

6) *lokale gastronomiczne - **nie mniej niż 10 l na 1 miejsce konsumpcyjne,***

7) *uliczne punkty małej gastronomii - co najmniej **120 l na każdy punkt,***

8) *targowiska - co najmniej **30 l na każdy punkt handlowy***

9) *garaże - **2 l na każdy garaż,***

10) *cmentarze - **0,5 l na każde miejsce pochówku;***

8. *W przypadku lokali wskazanych w ust. 7 pkt 2-6, jeżeli jest prowadzona działalność spożywcza lub gastronomiczna, należy dodatkowo na zewnątrz poza lokalem, ustawić w miejscu ogólnodostępnym oznakowane przez właściciela kosze, **w ilości** zapewniającej czystość w rejonie lokalu.*

9. *W przypadku punktów wskazanych w ust. 7 pkt 7, oznakowane przez właściciela kosze należy ustawić w miejscu ogólnodostępnym, znajdującym się w bezpośredniej bliskości punktu, **w ilości** zapewniającej czystość w jego rejonie.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy. Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnia organ stanowiący gminy wyłącznie do określenia 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 dwóch wartości: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników. Nakaz uwzględnienia podanych wskaźników stanowi skierowaną do rady gminy wytyczną, która winna być zastosowana przy określaniu rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Uwzględnienie powyższych czynników winno zatem nastąpić przed ustaleniem minimalnej pojemności pojemników do zbierania odpadów i określenia jej w uchwale. Przepisy uchwały nie mogą wyznaczać poziomu wytwarzania odpadów na nieruchomościach, bowiem ustawa nie zawiera upoważnienia dla rady gminy w tym zakresie. Uchwała nie może nakładać na właścicieli nieruchomości obowiązku uwzględnienia ustalonych normatywnie w uchwale wskaźników nagromadzenia odpadów, jak ma to miejsce w przedmiotowej uchwale. Powinna ona określać w sposób jasny i zrozumiały dla adresatów minimalną pojemność pojemnika na odpady komunalne, w jaki należy wyposażyć nieruchomość (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 kwietnia 2016 r. sygn. akt II SA/Gl 177/16 II SA/Gl 177/16).

Dodatkowo, dokonując dalszej analizy Regulaminu organ nadzoru stwierdza, że art. 4 stanowiący podstawę do podjęcia badanej uchwały nie zawiera upoważnienia dla Rady do nakładania na przedsiębiorcę *prowadzącego działalność spożywczą lub gastronomiczną* obowiązku polegającego na ustawianiu *dotychczas dodatkowo na zewnątrz poza lokalem, w miejscu ogólnodostępnym oznakowanych przez właściciela koszy*. Z powyższych względów za niedopuszczalne i wydane bez podstawy prawnej uznać należy unormowania zawarte w **§ 7 ust. 8 - 9 Regulaminu**.

W dalszej kolejności organ nadzoru ustalił, że w **§ 7 ust. 10 Regulaminu** Rada Miejska postanowiła, że *W przypadku nieruchomości niezamieszkałych zezwala się na wspólne korzystanie przez właścicieli nieruchomości sąsiednich z jednego lub kilku pojemników (stanowiska kontenerowego) na odpady komunalne,*

za zgodą właściciela pojemnika (stanowiska kontenerowego) oraz w porozumieniu z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne. Organ nadzoru stwierdza, że analizowany przepis nie może stanowić materii regulaminowej, a zatem wydany został z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 4 ustawy. Istota unormowań zawartych w analizowanym przepisie Regulaminu wskazuje bowiem na konsensualny charakter czynności w nim wymienionych, a tym samym działania w nim opisane stanowią mogą przedmiot ewentualnych regulacji umownych, cywilnoprawnych.

W § 8 ust. 1 lit. a Regulaminu Rada Miejska postanowiła, iż *pojemnik po jego opróżnieniu nie powinien wydzielać nieprzyjemnych zapachów*. Analizując powyższy przepis należy stwierdzić, iż użyte w tym przepisie sformułowanie "nie powinien wydzielać nieprzyjemnego zapachu" jest nieprecyzyjne i może być niezrozumiałe dla przeciętnego adresata, czego skutkiem może być brak świadomości po jego stronie, jak należy prawidłowo ten obowiązek wykonać. Zdaniem organu nadzoru, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Przytoczony fragment regulaminu nie spełnia tego warunku.

Przekroczeniem ustawowej kompetencji przyznanej Radzie Miejskiej jest również § 8 ust. 2 Regulaminu stanowiący, że *Utrzymanie należytego stanu technicznego i sanitarnego pojemników właściciele nieruchomości mogą zlecić przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne*. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnia Radę do określenia w regulaminie wyłącznie 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 - nie zaś stanowienia w zakresie sposobu realizacji obowiązku *utrzymania należytego stanu technicznego i sanitarnego pojemników*. W szczególności, kwestie utrzymania należytego stanu technicznego i sanitarnego pojemników zostały kompleksowo unormowane w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, a tym samym nie mogą stanowić przedmiotu unormowań zawartych w Regulaminie. Organ nadzoru pragnie zauważyć, że w przypadku nieprzejęcia przez gminę w trybie art. 6r ust. 3 ustawy obowiązków w analizowanym zakresie, jakiekolwiek dalsze działania w zakresie *utrzymania należytego stanu technicznego i sanitarnego pojemników* będą miały już wyłącznie charakter cywilnoprawny.

Kontynuując analizę kolejnych przepisów Regulaminu w świetle relacji delegacji ustawowych zawartych w treści art. 4 ust. 2 i 2a ustawy oraz art. 6r ust. 3 ustawy organ nadzoru stwierdza, że unormowania zawarte w § 3 ust. 3 i 4 Regulaminu podjęte zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy. W analizowanej części Regulaminu Rada postanowiła, że *3. Obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki spoczywa na ich właścicielach. 4. Obowiązek wyposażenia nieruchomości w worki dla potrzeb selektywnej zbiórki, objętych przez Miasto Żywiec systemem odbioru odpadów komunalnych, spoczywa na przedsiębiorcy odbierającym odpady*. Analizowane przepisy Regulaminu stanowią mogą wyłącznie materię uchwały podejmowanej przez Radę na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, zgodnie z którym rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i **zakres 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, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, że § 3 ust. 3 i 4 Regulaminu podjęty został z naruszeniem art. 4 ust. 2 i 2a ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy Rada została upoważniona 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. W oparciu o ww. przepis ustawowy nie można nakazać właścicielom nieruchomości czynności związanych *uprzątnięciem błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (...) z części nieruchomości służących do użytku publicznego (§ 4 ust. 1 Regulaminu)* oraz (...) *obiektów służących do użytku publicznego (§ 4 ust. 3 Regulaminu)*. Zakres obowiązków w tym przedmiocie wynika bowiem bezpośrednio z art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy i dotyczy wyłącznie uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Kwestii tych nie można normować odmiennie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Stąd postanowienie § 4 ust. 1 i 3 Regulaminu, we wskazanej wyżej części, wykracza poza zakres upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia

2015 r. sygn. akt II SA/GI 1151/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tym samym unormowania uchwały w tym zakresie stanowią w istocie modyfikację regulacji ustawowych, co przesądza o konieczności stwierdzenia ich nieważności.

Za niezgodny z prawem należy uznać również **§ 9 Regulaminu**, w którym Rada Miejska ustaliła szereg zakazów związanych z selektywną zbiórką odpadów. W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja nie stanowi materii regulaminu. Wprowadzenie tego rodzaju zakazów dla adresatów uchwały albo pozbawione jest podstaw prawnych albo zakazy takie wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Należy bowiem wskazać, iż zakazy dotyczące postępowania z odpadami zostały uregulowane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o odpadach. Ustawa ta określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. O tym, że taki regulacje nie powinny być zamieszczone w regulaminie wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Go 1076/12, NSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy z dnia 22 lutego 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1484/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dokonując dalszej analizy uchwały organ nadzoru stwierdza, że **§ 14 ust. 1 i 3 Regulaminu** jest niezgodny z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z wolą ustawodawcy rolą rady jest wyznaczania **obszarów** podlegających obowiązkowej deratyzacji i **terminów** jej przeprowadzania. Tymczasem regulacja zawarta w **§ 14 ust. 1 Regulaminu** przekracza zakres upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, bowiem Rada postanowiła, że *Wprowadza się obowiązek przeprowadzania skutecznej deratyzacji przez **wszystkich właścicieli nieruchomości, położonych w granicach administracyjnych Miasta Żywca***. Tymczasem wskazana norma kompetencyjna (art. 4 ust. 2 pkt 8) nie pozwala na nałożenie na podmioty prywatne obowiązku przeprowadzenia deratyzacji, jak to uczyniła w **§ 14 ust. 1 Regulaminu** (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/GI 519/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Rolą rady nie było w tym przypadku podmiotowe dookreślenie obowiązków przeprowadzenia deratyzacji (właściciele nieruchomości), ale wyłącznie wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. Rada Miejska w Żywcu *de facto* obszarów takich nie wyznaczyła – wskazała jedynie na *właścicieli nieruchomości, położonych w granicach administracyjnych Miasta Żywca*. Z tego też powodu za niezgodną z upoważnieniem ustawowym należy uznać regulację uchwały, w której Rada wskazała nie obszary i terminy, ale podmioty zobowiązane do przeprowadzenia deratyzacji. Za niezgodny z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy uznać należy przepis **§ 14 ust. 3 Regulaminu**, w którym Rada zamiast określenia terminu deratyzacji posłużyła się zwrotem *w miarę potrzeby*, co czyni przepis niejasnym i nieprecyzyjnym, a w konsekwencji skutkuje naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy w zw. art. 2 Konstytucji RP.

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy właściciele nieruchomości zobowiązani są do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1. Za niedopełnienie tego obowiązku właścicielom nieruchomości grozi kara grzywny (art. 10 ust. 2 ustawy). Przesądza to o konieczności precyzyjnego formułowania przepisów Regulaminu.

Przeprowadzona analiza przedmiotowej uchwały pozwala również stwierdzić, że zawiera ona również w swojej treści unormowania stanowiące powtórzenie lub modyfikację przepisów powszechnie obowiązujących. I tak, przepis **§ 2 ust. 1 pkt 7 Regulaminu**, w którym Rada zdefiniowała pojęcie *właściciela nieruchomości* stanowi powtórzenie art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy. Dalej, **§ 2 ust. 1 pkt 4 Regulaminu**, definiujący pojęcie *zbierania odpadów* stanowi modyfikację przepisu art. 3 ust. 1 pkt 34 ustawy o odpadach. Za modyfikację przepisu art. 6 ust. 1 ustawy uznać należy również przepis **§ 3 ust. 13 Regulaminu**, w którym Rada określiła sytuację prawną *nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, których właściciele nie przystąpili do zorganizowanego przez Miasto Żywiec systemu gospodarowania odpadami komunalnymi*. W tym miejscu należy podkreślić, że chwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia

10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464).

Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Ponadto, w przepisie **§ 2 ust. 1 pkt 5 Regulaminu**, Rada Miejska podjęła próbę zdefiniowania pojęcia *odpadów zmieszanych*. W tym miejscu należy podkreślić, że nowelizacja ustawy, która weszła w życie 6 września 2019 spowodowała, że pojęcie *odpadów zmieszanych* nie występuje już na gruncie unormowań zawartych w ustawie. Ustawodawca po nowelizacji posługuje się jedynie pojęciem odpadów „niesegregowanych (zmieszanych)”.

W ocenie organu nadzoru, analizowane przepisy **§ 2 ust. 1 pkt 4, 5 i 7 Regulaminu** są sprzeczne z art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Zdaniem organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania użytych w nich pojęć. Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprawdzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Ustawa, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, posługuje się pojęciem odpadów „niesegregowanych (zmieszanych)” (np. art. 3 ust. 1 pkt 9, art. 5 ust. 1a ustawy), przy czym ich nie definiuje. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęcia: odpadów „niesegregowanych (zmieszanych)” bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Za niezgodne z zasadami poprawnej legislacji uznać należy również odesłania zawarte w treści **§ 2 ust. 2 Regulaminu**, nakazujące stosowanie *przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2014 r. o odpadach*. Podkreślić należy, że uchwała będąca aktem prawa miejscowego, a więc ze swej istoty podejmowana na podstawie upoważnienia ustawowego i będąca aktem wykonawczym do ustawy, nie może zawierać w swojej treści unormowań odsyłających do aktów wyższego rzędu (w tym przypadku do ustawy). Za niezgodne z zasadami poprawnej legislacji, a tym samym naruszającym w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP, uznać należy również unormowanie zawarte w przepisie **§ 4 ust. 1 pkt 2 Regulaminu**, zawierające odesłanie do nieistniejącego, bliżej niezidentyfikowanego *zarządzeniu Wojewody Śląskiego w sprawie ustalenia środków chemicznych oraz warunków ich stosowanie na ulicach, placach i innych drogach województwa śląskiego*.

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 XV/111/2019 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 24 października 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Żywca - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz