



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 lipca 2020 r.

Poz. 5415

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.637.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lipca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 96/XV/2020 Rady Gminy Kamienica Polska z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamienica Polska - w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.), dalej, jako „ustawa” 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 29 maja 2020 r. Rada Gminy Kamienica Polska podjęła uchwałę Nr 96/XV/2020 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamienica Polska, dalej uchwała zwana jako „Regulamin”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 3 czerwca 2020 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a, ust. 3 ustawy oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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) *postanović o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;*

3) *określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;*

4) *określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;*

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

Należy podnieść, iż przyznane organowi stanowiącemu gminy kompetencje ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie ściśle określonym. Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest bowiem zamknięty i rada gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Regulamin stanowi akt prawa miejscowego, więc winien on kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 531/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/06, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 687/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

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 ISA/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 ust. 2 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.

I tak, przechodząc do zastrzeżeń merytorycznych do Regulaminu, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Kamienica nieprawidłowo określiła w uchwale wymagania w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, albowiem wprowadziła ona obowiązek selektywnego zbierania frakcji odpadów innych niż te wskazane w ustawie. A mianowicie w § 3 ust. 1 pkt 2 powyższy obowiązek przewidziała dla jednej (łączonej) frakcji *tworzywa sztuczne, metale i odpady opakowaniowe wielomateriałowe*, zamiast osobno dla frakcji tworzywa sztuczne, frakcji metale i frakcji odpady opakowaniowe wielomateriałowe.

W § 3 ust. 8 pkt 1 Regulaminu Rada wprowadziła ograniczenie ilości odpadów budowlanych i rozbiórkowych pochodzących z **remontów prowadzonych samodzielnie**, które właściciele nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych mogą przekazywać do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w ilości do 1 m³ z nieruchomości rocznie. Oprócz powyższego ograniczenia ilościowego Rada wprowadziła również ograniczenie przyjmowania przez PSZOK wskazanej frakcji odpadów komunalnych ze względu na sposób ich powstania, tj. nie będą do PSZOK-u przyjmowane odpady remontowe wytworzone przy remontach prowadzonych niesamodzielnie, ale przy pomocy innych osób (np. podmiotów fachowo zajmujących się remontami lokali). Do uregulowania takiego rodzajowego ograniczenia przyjmowania części odpadów komunalnych, zdaniem organu nadzoru, rada nie ma kompetencji. Organ stanowiący gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy może jedynie ograniczyć ilość odebranych odpadów. Ponadto warto zauważyć, że zastosowanie kwestionowanej regulacji w praktyce byłoby znacznie utrudnione lub wręcz niemożliwe. Trudno byłoby bowiem wskazać jasne i precyzyjne zasady, na podstawie których pracownik PSZOK-u dokonywałby rozróżnienia odpadów remontowych wytworzonych przy remontach prowadzonych samodzielnie przez właściciela nieruchomości oraz tych wytworzonych przy remontach prowadzonych przez inne osoby. Regulacja § 3 ust. 8 pkt 1 we fragmencie: „z remontów prowadzonych samodzielnie” uchwała narusza prawo w sposób istotny.

Ponadto Rada określając w przedmiotowym Regulaminie ilość w zakresie zużytych opon oraz odpadów wielkogabarytowych i odpadów budowlanych i rozbiórkowych (§ 3 ust. 8 regulaminu) w rzeczywistości określiła materię właściwą dla uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3a ustawy, zgodnie z którym *dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że na podstawie art. 6r ust. 3a ustawy Rada może ograniczyć ilość odpadów wielkogabarytowych przyjmowanych lub odbieranych przez PSZOK od właścicieli nieruchomości, nie może wprowadzić takiego ograniczenia w stosunku do mebli. W konsekwencji, unieważnienie § 3 ust. 8

Regulaminu, powoduje konieczność stwierdzenia nieważności także ust. 10 w tym paragrafie, z którym jest bezpośrednio powiązany.

Dokonując dalszej analizy uchwały, organ nadzoru wskazuje, że w § 4 Regulaminu, określone zostały wymagania dotyczące mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i ich naprawy poza warsztatami samochodowymi. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, regulamin ma określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Oznacza to, że obowiązkiem Rady było wskazanie warunków naprawy pojazdów we własnym zakresie, ale tylko w kontekście utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, aby zapewnione było usuwanie, zgodnie z przyjętymi wymogami, powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Zaznaczyć trzeba, że ustawa nie wprowadza zakazu naprawy pojazdów samochodowych we własnym zakresie ani nie ogranicza tego prawa tylko do drobnych napraw. Realizując natomiast przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, Rada przyjęła w § 4 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, że naprawa pojazdów obejmować może wyłącznie dokonywanie „*drobnych napraw*” (nie definiując zresztą tego pojęcia) pojazdów samochodowych, pod warunkiem niezanieczyszczenia środowiska i gdy naprawa nie będzie stwarzać uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Wskazać trzeba, że przepis ten modyfikuje regulację ustawową poprzez użycie odmiennych pojęć takich jak „*drobne naprawy*” pojazdów samochodowych, kiedy ustawodawca mówi o naprawach pojazdów samochodowych, poza tym użyto pojęcia „*warsztat samochodowy*” zamiast „*warsztat naprawczy*”. Przepis ten bezpodstawnie zastrzega warunek nieuciążliwości dla właścicieli sąsiedniej nieruchomości skoro ustawa upoważnia radę do wypowiedzania się tylko w kontekście utrzymania czystości i porządku. Poza tym, kwestia ta wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego, zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego.

Przyjęty przez Radę Regulamin nie zawiera elementu obligatoryjnego, wymaganego przepisem art. 4 ust. 2 pkt 2 wskazanej ustawy, zgodnie z którym rada gminy ustala *szczególne zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.*

Tymczasem Rada Gminy Kamienica Polska nie określiła minimalnej pojemności pojemników. Zaznaczyć trzeba, że w § 5 ust. 1 Regulaminu Rada określiła rodzaj pojemników lub worków, zaś w § 5 ust. 2 jest mowa tylko o minimalnej pojemności co do zabudowy wielorodzinnej oraz odpadów selektywnie zbieranych w workach. Wobec powyższego, należy uznać, iż Rada nie wypełniła delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

W rozdziale 3 Regulaminu brak jest także przepisu określającego warunki rozmieszczania koszy ulicznych na drogach publicznych.

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

Jednocześnie wskazania wymaga, iż w ocenie organu nadzoru Rada nieprawidłowo w § 6 ust. 1 Regulaminu określiła co wchodzi w skład frakcji „Papier” oraz „Metale i tworzywa sztuczne”. Zgodnie bowiem z § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028), dalej jako „rozporządzenie”, selektywnie zbiera się: 1) papier; 2) szkło; 3) metale; 4) tworzywa sztuczne; 5) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów.

Z § 4 ust. 1 rozporządzenia wynika, że w skład frakcji „papier” wchodzi odpady z papieru, w tym tektury, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury i zbiera się te odpady w pojemnikach koloru niebieskiego oznaczonych napisem „Papier”. Natomiast § 4 ust. 4 rozporządzenia określa, że w skład odpadów metale i tworzywa sztuczne wchodzi odpady metali, w tym odpady opakowaniowe z metali, odpady tworzyw sztucznych, w tym odpady opakowaniowe tworzyw sztucznych, oraz odpady opakowaniowe wielomateriałowe, zbiera się w pojemnikach koloru żółtego oznaczonych napisem „Metale i tworzywa sztuczne”. W związku z tym Rada nie ma uprawnienia do wskazywania co mieści się w poszczególnych frakcjach.

Odnosząc się do treści § 6 ust. 1 Regulaminu, gdzie określono, że „Do gromadzenia odpadów biodegradowalnych, zielonych oraz odpadów opakowaniowych wielomateriałowych – w pojemniku 240 l”, należy zaznaczyć, że w ustawie jest mowa o bioodpadach, brak w ustawie frakcji o nazwie odpady zielone. Ponadto organ nadzoru zauważa, że odpady opakowaniowe wielomateriałowe należy gromadzić w workach, o czym Rada postanowiła w § 6 ust. 1 pkt 3 Regulaminu, a nie w pojemniku.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kamienica Polska nie wypełniła również delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 i 2a ustawy. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 w regulaminie rada powinna określić wymagania w zakresie utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W § 6 ust. 5 Regulaminu Rada określiła, że *Właściciele nieruchomości są zobowiązani do przestrzegania standardów utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym w taki sposób aby:* 1) pojemnik po opróżnieniu nie wydzielal nieprzyjemnych zapachów; 2) pojemnik nie był uszkodzony lub pozbawiony jakiegś części w szczególności pokrywy. Tymczasem brak jest w przedmiotowym regulaminie określenia wymagań dotyczących utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym. Ponadto w § 7 Regulaminu Rada nie określiła prawidłowo szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Brak jest określenia szczegółowych zasad dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym miejsc gromadzenia odpadów.

Reasumując, stwierdzić należy, że niewypełnienie przez Radę we wskazanym zakresie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 i 2a ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, co także skutkuje negatywną oceną legalności całości badanej uchwały.

Dalej, przepisy § 8 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu dotyczą częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych. Rada Gminy Kamienica Polska nieprawidłowo wypełniła delegację dotyczącą częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych. W § 8 ust. 1 regulaminu w nie określono częstotliwości pozbywania się odpadów takich, jak: odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, 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 igieł i strzykawek, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (w § 8 ust. 1 pkt 7 Regulaminu błędnie nazwano tę frakcję jako „RTV i AGD”), odpady budowlane i rozbiórkowe oraz odpady tekstyliów i odzieży.

Podkreślić należy, że wymagania regulaminowe dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, powinny uwzględniać wszystkie ustawowe frakcje odpadów wymienione w 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 – albowiem do nich wszystkich (zgodnie z tym przepisem) sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Wymagania mogą być określone w sposób ogólny do zbiorczo ujętych frakcji odpadów komunalnych lub w sposób szczególny, gdzie wymienia się wszystkie po kolei frakcje odpadów i do każdej z nich wpasowuje się poszczególne obowiązki właścicieli nieruchomości. W przypadku jednak określenia wymagań w odniesieniu do szczegółowo wymienionych frakcji, żadna z frakcji ustawowych nie może być pominięta. Pominięcie ich bowiem 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 pkt 3 ustawy.

W § 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 Regulaminu Rada ustaliła częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości zamieszkałych: w przypadku odpadów niesegregowane (zmieszane) - jeden raz w miesiącu, a przypadku bioodpadów - jeden raz w miesiącu w miesiącach od grudnia do marca, dwa razy w miesiącu w miesiącach od kwietnia do listopada z zastrzeżeniem § 3 ust. 5.

Zdaniem organu nadzoru ustalona częstotliwość pozbywania się odpadów niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i bioodpadów z nieruchomości zamieszkałych została ustalona z naruszeniem upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 3 w zw. art. 6r ust. 3b ustawy. Tymczasem, zgodnie z art. 6r ust. 3b ww. ustawy dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne *nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych.*

Obecne brzmienie przepisu art. 6r ust. 3b ustawy zostało wprowadzone ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r.

poz. 1579), z mocą obowiązującą od dnia 6 września 2019 r. Zdaniem organu nadzoru uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach winna uwzględniać wytyczne wynikające z art. 6r ust. 3b tej ustawy w obecnym brzmieniu. Częstotliwość „pozbywania się odpadów komunalnych” przez właścicieli nieruchomości, ustalana na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, musi uwzględniać określoną przez ustawodawcę w art. 6r ust. 3b tej ustawy minimalną częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych i bioodpadów. W ocenie organu nadzoru regulacja § 8 ust. 1 pkt 1 i 3 Regulaminu jest sprzeczna z art. 6r ust. 3b ustawy, nie respektuje bowiem określonej w tym przepisie minimalnej częstotliwości odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i bioodpadów. W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Organ nadzoru ma również zastrzeżenia do regulacji wynikającej z § 8 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym *ustala się częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości niezamieszkałych, co do których Gmina Kamienica Polska w odrębnej uchwale, o której mowa w art. 6 c ust. 2 ustawy u.c.p. postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych z tych nieruchomości (...). Należy wskazać, że co prawda Rada Gminy Kamienica Polska podjęła uchwałę nr 115/XIX/2012 z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Jednakże na sesji w dniu 30 grudnia 2014 r. Rada Gminy podjęła uchwałę nr 12/IV/2014 w sprawie uchylecia uchwały Nr 115/XIX/2012 Rady Gminy Kamienica Polska z dnia 27 grudnia 2012 roku w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 8 stycznia 2015 r. pod poz. 69. Dlatego też, w zaistniałym stanie faktycznym, należy stwierdzić, że brak podstaw do regulacji w przedmiotowym regulaminie kwestii dotyczących odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, skoro do dnia podjęcia przedmiotowego regulaminu Rada Gminy nie podjęła ponownie uchwały na podstawie art. 6 c ust. 2 ustawy.*

W przedmiotowym regulaminie Rada Gminy nie określiła również precyzyjnie częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych. Regulacja zawarta w § 8 ust. 4 Regulaminu, zgodnie z którą *nieczystości ciekłe gromadzone w zbiornikach bezodpływowych muszą być usuwane z nieruchomości z częstotliwością i w sposób gwarantujący, że nie nastąpi ich wypływ ze zbiornika, zwłaszcza wynikający z jego przepelnienia, który spowodowałby zanieczyszczenie powierzchni ziemi i wód podziemnych*, nie realizuje prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Dokonując dalszej analizy uchwały organ nadzoru stwierdza, że w § 10 ust. 1 Regulaminu o treści *„Zwierzęta agresywne lub mogące wzbudzić zagrożenie dla otoczenia winny być prowadzone wyłącznie przez osoby dorosłe”*, Rada posłużyła się niedookreślonymi zwrotami, tj. „zwierzęta agresywne” oraz „mogące wzbudzić zagrożenie”. Sformułowania takie są niejasne i niewymierne, a w związku z tym niewątpliwie czynią uchwałę trudną do wykonania, nie wiadomo bowiem, co należy rozumieć przez zwierzęta agresywne i mogące wzbudzić zagrożenie dla otoczenia. Rada ma kompetencję do określenia obowiązków osób utrzymujących **zwierzęta domowe**.

Rada użyła w tym przepisie ww. sformułowań, które są nieprecyzyjne i mogą 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.

W dalszej kolejności należy wskazać, że w § 10 ust. 3 Regulaminu Rada Gminy określiła, że *psów i innych zwierząt domowych nie wprowadza się: 1) do placówek handlowych, gastronomicznych, kulturalno-oświatowych i innych obiektów wspólnego użytku, jeżeli wynika to z wyraźnego oznakowania; 2) na tereny placów gier i zabaw dla dzieci. Przepisu ust. 3 nie stosuje się do psów - przewodników osób niewidomych i psów opiekunów osób niepełnosprawnych*. Należy wskazać, iż powyższe przepisy regulaminu naruszają upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Z powołanej normy prawnej wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań w zakresie obowiązków wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach Rady sformułowanie *de facto* zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych

miejsc. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie potwierdza również judykatura m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2014 r. sygn. akt II OSK 654/14 oraz wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych w: Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 789/13 oraz z dnia 3 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 507/13, we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 153/14, Łodzi z dnia: 24 listopada 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 692/15, 13 sierpnia 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 434/15, 2 marca 2016 r. sygn. akt II SA/Łd 1117/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. W wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r. (sygn. akt II OSK 991/17) Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, iż „w kompetencjach rady gminy wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie mieści się wprowadzenie całkowitego zakazu prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na tych terenach nie był uciążliwy i nie zagrażał przebywającym tam osobom. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie”.

Zatem Rozdział 7 Regulaminu w konsekwencji nie określa w pełnym zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Ustawodawca upoważnił radę gminy do takiego ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy ani nie zagrażał przebywającym tam osobom, jak również nie spowodował zanieczyszczenia tego terenu.

W dalszej kolejności organ nadzoru ustalił, że Regulamin nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Przyjęte przez Radę postanowienia § 12 Regulaminu w zakresie wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, nie uwzględniają terminów przeprowadzania deratyzacji na obszarach wskazanych przez Radę.

Ponadto, organ nadzoru zauważa także, że Rada Gminy Kamienica Polska nie wypełniła również prawidłowo delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2a pkt 1 ustawy. Z przepisu tego wynika, że rada gminy może w regulaminie 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. Skoro Rada w § 3 ust. 1 pkt 13 Regulaminu wprowadziła obowiązek selektywnego zbierania i odbierania popiołu z palenisk domowych, a zatem określiła frakcję odpadów nie wymienioną w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy, to powinna określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów. Tymczasem, przedmiotowy Regulamin powyższych wymagań nie określa.

Organ nadzoru podkreśla, że w § 6 ust. 4 Regulaminu wskazano, że „Do gromadzenia popiołu, żużlu – w pojemniku 240 l”. Zauważyć należy, że z treści § 3 ust. 1 Regulaminu nie wynika, by - w oparciu o art. 4 ust. 2a ustawy Rada wydzieliła dodatkową, zbieraną odrębnie, frakcję w postaci "żużla". Zatem regulacja § 6 ust. 4 w związku z § 3 ust. 1 Regulaminu jest niejasna i nieprecyzyjna, czym narusza art. 2 Konstytucji.

Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad **poprawnego prawotwórstwa**, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, Legalis

nr: 439846 podkreślono, że z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji.

Organ nadzoru zauważa również, że § 6 ust. 2 - 4 Regulaminu nie spełniają podstawowych wymogów stawianych jednostkom redakcyjnym aktu prawnego. W paragrafy i w ustępy ujmuje się bowiem samodzielne myśli, mające postać zdaniokształtnych wypowiedzeń. O ich samodzielności zaś świadczy to, czy możliwe jest ich odrębne zacytowanie bez wypaczenia wyrażonej w nich normy prawnej. Tymczasem z treści zarówno zacytowanego powyżej § 6 ust. 4 Regulaminu, jak i ust. 2 w brzmieniu "*Do gromadzenia odpadów biodegradowalnych, zielonych oraz odpadów opakowaniowych wielomateriałowych – w pojemniku 240 l.*" oraz ust. 3 (*Do gromadzenia odpadów niesegregowanych (zmieszanych) – w pojemniku 240 l.*) nie można wywnioskować kto jest ich adresatem, w jakich okolicznościach mają one zastosowanie oraz jakie zachowania nakazują bądź jakich zakazują. Taka redakcja przepisów prawa powszechnie obowiązującego zdecydowanie narusza wskazaną powyżej zasadę poprawnego prawotwórstwa.

Poza wskazanymi powyżej naruszeniami prawa kwalifikującymi badaną uchwałę do stwierdzenia jej nieważności w całości, organ nadzoru stwierdza w przedmiotowym regulaminie inne istotne naruszenia prawa, to jest w szczególności:

- § 3 ust. 1 pkt 8 Regulaminu – Rada wprowadziła obowiązek selektywnego zbierania i odbierania frakcji meble i odpady wielkogabarytowe, a prawidłowa ustawowa nazwa frakcji brzmi: meble i inne odpady wielkogabarytowe;

- § 3 ust. 9 Regulaminu – w którym Rada postanowiła, że „Regulamin Gminnego Punktu Sелеktywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, o którym mowa w ust. 6 zostanie wprowadzony Zarządzeniem Wójta Gminy Kamienica Polska”. Zdaniem organu nadzoru regulując powyższą kwestię Rada wykroczyła poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy;

- § 3 ust. 11 Regulaminu – zgodnie z którym „Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do uiszczenia dodatkowej opłaty za podstawienie i odbiór pojemnika przeznaczonego na odpady budowlane i rozbiórkowe z remontów prowadzonych samodzielnie oraz mebli i innych odpadów wielkogabarytowych w celu zagospodarowania tych odpadów”. Organ nadzoru stwierdza, że postanowienie to nie mieści się w delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy;

- § 6 ust. 6 Regulaminu – w którym rada postanowiła, że „Pojemniki na odpady stanowią własność Gminy Kamienica Polska”. Regulowanie przedmiotowych kwestii w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie nie znajduje żadnego uzasadnienia;

- § 7 ust. 1 Regulaminu – wskazano, iż „Właściciel nieruchomości ma obowiązek umieścić pojemniki w miejscach spełniających wymagania § 22 i 23 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.” W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia nie mieszczą się w zakresie kompetencji udzielonych Radzie w art. 4 ust. 2 ustawy;

- § 8 ust. 1 pkt 4 Regulaminu – Rada nieprawidłowo określiła frakcję „popiół”, z uwagi na to, że w § 3 ust. 1 pkt 13 Regulaminu Rada wprowadziła obowiązek selektywnego zbierania i odbierania frakcji pod nazwą „popiół z palenisk domowych”;

- § 13 ust. 3 Regulaminu - wskazano, iż „Przy wyborze miejsca na kompostownik należy zachować odległości zgodne z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie”. W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia nie mieszczą się w zakresie kompetencji udzielonych Radzie w art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy.

Na koniec, uwzględniając zakres stwierdzonych uchybień, organ nadzoru pragnie wskazać na doniosłość skutków prawnych wynikających z przepisów zawartych w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamienica Polska, w tym również skutków finansowych. Podkreślić należy, 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 ustawy. Za niedopełnienie tego obowiązku właścicielom nieruchomości grozi kara grzywny (art. 10 ust. 2 ustawy). Przesądza to o konieczności precyzyjnego oraz zgodnego z zakresem przyznanych Radzie kompetencji, formułowania przepisów Regulaminu.

Na marginesie organ nadzoru sygnalizuje, że niezrozumiałym jest brak jednoczesnego podjęcia przez Radę Gminy Kamienica Polska uchwały na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Stosownie do brzmienia tego przepisu, rada gminy określa, 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 ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania tych odpadów i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Należy podkreślić, że postanowienia dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych muszą być obligatoryjnie uregulowane także w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy). Wobec powyższego zarówno regulamin, jak i uchwała podjęta na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, powinny zawierać spójne regulacje. Regulamin może zawierać także uregulowania dotyczące sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy), stąd też i w tym przypadku należy zapewnić spójność rozwiązań zawartych w obu regulacjach.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy Kamienica Polska podejmując uchwałę Nr 96/XV/2020 z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamienica Polska, w sposób istotny naruszyła przepisy art. 4 ust. 2 i ust. 2a pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 7 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w ww. części. 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 96/XV/2020 Rady Gminy Kamienica Polska z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamienica Polska, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

1) 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.

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

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak