



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 października 2020 r.

Poz. 7558

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.898.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 października 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/186/2020 Rady Gminy Porąbka z dnia 24 września 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Porąbka, w całości, jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 i ust. 2a w związku z art. 3 ust. 2c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2010), 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 września 2020 r. Rada Gminy Porąbka przyjęła uchwałę Nr XX/186/2020 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Porąbka. Przepisem § 1 uchwały Rada uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Porąbka w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały – dalej jako: Regulamin.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 września 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały stanowią przepisy 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy. Zgodnie z ich treścią:

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 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. Uchwała w sposób nieprawidłowy reguluje kwestię wymagań w zakresie:

- *selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, a w konsekwencji tego w zakresie: selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych i częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych,*

- *utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym,*

- *utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;*

- *rodzaju oraz minimalnej pojemności pojemników oraz worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, a także warunków rozmieszczania pojemników i worków na tych terenach,*

- *wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach,*

- *wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji,*

co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, b i pkt 2, 2a, 3, 7 i 8 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP – w związku z niewypełnieniem przez Radę we wskazanym zakresie delegacji ustawowej, co skutkuje negatywną oceną legalności całości badanej uchwały.

Należy zauważyć bowiem, że Rada Gminy Porąbka przepisem § 1 ust. 2 Regulaminu przewidziała, że:

Obowiązkiem selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości podlegają następujące rodzaje odpadów:

1) *papier,*

2) *metale,*

3) *tworzywa sztuczne,*

4) *szkło,*

5) *odpady opakowaniowe wielomateriałowe,*

6) *bioodpady - odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych,*

7) *bioodpady - pozostałe bioodpady niewymienione w pkt. 6,*

8) *odpady niebezpieczne,*

9) *przeterminowane leki i chemikalia,*

10) 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,

11) zużyte baterie i akumulatory,

12) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,

13) meble i inne odpady wielkogabarytowe,

14) zużyte opony,

15) odpady budowlane i rozbiórkowe,

16) odpady tekstyliów i odzieży,

17) popiół.

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. Rada może (na mocy art. 4 ust. 2a ustawy) 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, jak również postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne.

Jednakże, jeśli Rada decyduje się na wprowadzenie dodatkowych frakcji, innych niż ustawowe, to po pierwsze powinna to uczynić poprzez wyraźne wyartykułowanie obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych tychże frakcji. Realizacja uprawnienia wynikająca z art. 4 ust. 2a ustawy nie może być zawołowana w różnych przepisach Regulaminu, a tym samym obowiązek wydzielenia ze strumienia odpadów danych frakcji nie może być przez adresatów uchwały domniemywany, na podstawie interpretacji poszczególnych przepisów uchwały. Rada ustanawiając obowiązek selektywnej zbiórki odpadów z podziałem na poszczególne frakcje, musi formułować przepisy wprost, a nie w sposób dorozumiały. Poza tym Rada w tworzeniu regulacji dotyczących frakcji odpadów musi być konsekwentna i posługiwać się jednolitą nomenklaturą. Niedopuszczalnym bowiem jest nazywanie jednej frakcji odpadów w różnorodny sposób w różnych częściach Regulaminu. Wreszcie należy stwierdzić, że podstawowe frakcje określone już przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy – przy ustanawianiu dodatkowych frakcji powinny zostać niezmienione. Ustawodawca bowiem wprost w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy określił frakcje odpadów, co do których w regulaminie mają znaleźć się szczegółowe zasady dotyczące wymagań w zakresie selektywnego ich zbierania. Natomiast na mocy art. 4 ust. 2a ustawy rada może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, co oznacza, że odpady takie nie mogą być wyodrębnione spośród frakcji ustawowych (stanowiąc w zasadzie ich podfrakcję), ale powinny być odrębnym rodzajem strumieniem odpadów, nienależącym do katalogu frakcji ustawowych.

Należy zauważyć, iż przed nowelizacją ustawodawca wymagał selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujących co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji. Po nowelizacji ustawy wymagania selektywnej zbiórki odpadów odnoszą się m.in. do bioodpadów rozumianych - zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 797) – w całości jako ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. Bioodpady rozumiane są przez ustawodawcę jako frakcja w całości zawierająca

przedmiotowo określone (z uwagi źródło pochodzenia czy wytworzenia tych odpadów) ulegające biodegradacji odpady komunalne. Nie dopuszcza on - poza przypadkiem wynikającym z art. 4 ust. 2a ustawy stanowiącej o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne – żadnej możliwości klasyfikowania bioodpadów w odmienny sposób.

Tymczasem, Rada Gminy Porąbka przepisem § 1 ust. 2 pkt 6 i 7 Regulaminu przewidziała obowiązek selektywnego gromadzenia odpadów komunalnych jako:

- bioodpadów - odpadów spożywczych i kuchennych z gospodarstw domowych (§ 1 ust. 2 pkt 6 Regulaminu),

- bioodpadów - pozostałych odpadów, niewymienionych w pkt. 6 (§ 1 ust. 2 pkt 7 Regulaminu).

Rada tym samym posłużyła się nazewnictwem frakcji, które nie zostały przewidziane w ustawie, i których też nie można było wyodrębnić w oparciu o jej przepis art. 4 ust. 2a.

Frakcja przewidziana powyższą regulacją nie jest frakcją odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne, ale inną częścią składową frakcji bioodpadów – a więc w istocie jej podfrakcją, której w oparciu o przepisy ustawy wyodrębnić nie można.

Nieprawidłowe uregulowanie frakcji bioodpadów będzie rzutować na prawidłowość wszystkich frakcji odpadów selekcyjonowanych na terenie nieruchomości, a tym samym przesądzać o nieprawidłowym uregulowaniu kwestii wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady (materii podlegającej uregulowaniu na mocy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy).

Powyższa wadliwość uchwały będzie pociągała za sobą nieprawidłowości w zakresie: selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, ci oraz w zakresie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych. Należy bowiem zauważyć, że w przepisach § 1 ust. 7 i 8, § 8 ust. 1 - 4 Regulaminu zawierają odwołanie do wadliwie określonych frakcji odpadów komunalnych, w tym „bioodpadów”.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, a także zasadę określoności prawa (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 sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania 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. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

W kontekście powyższych rozważań należy zauważyć, że Rada w istocie prawidłowo sprecyzowała jedynie wymagania dotyczące utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie technicznym. Nie uregulowała ona jednak wymagań w zakresie utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym. Przepisy § 4 ust. 3, 4 i 5 Regulaminu zawierają wprawdzie unormowania dotyczące powyższej materii, jednakże z uwagi na ich niedookreśloną treść nie można uznać, że w sposób właściwy realizują delegację ustawową. Za niezgodną z prawem – to jest z art. 2 Konstytucji RP - należy uznać regulację § 4 ust. 4 Regulaminu, przewidującą, że *Właściciele nieruchomości mają obowiązek czyszczenia i mycia pojemników oraz okresowej ich dezynfekcji, a także utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów*. Posłużenie się w tym przepisie niejasnymi i niewymiernymi pojęciami: „okresowej” oraz „odpowiednim” czynią uchwałę trudną do wykonania. Nie jest jasnym bowiem, z jaką częstotliwością pojemniki mają być poddane myciu, czyszczeniu i dezynfekcji. Nie jest również

zrozumiałe, co oznacza, że pojemniki muszą spełniać wymagania określone odpowiednimi normami (§ 4 ust. 5 Regulaminu).

W ocenie organu nadzoru również nakaz utrzymywania miejsc gromadzenia odpadów w „odpowiednim” stanie sanitarnym i porządkowym nie wyraża żadnej normy postępowania dla adresata tego nakazu. Określenie „odpowiedni” jest pojęciem niejasnym i niekonkretnym, a przede wszystkim subiektywnym. Jego weryfikacja będzie różna w zależności od standardów ocennych osoby zobowiązanej do przestrzegania przepisu. Przepis ten z powodu swej nieokreśloności, nie stanowi żadnych miarodajnych wytycznych dla adresatów norm prawnych, a tym samym nie może rodzić jakichkolwiek egzekwowlanych obowiązków po ich stronie w tym zakresie. Jego treść bez żadnego skonkretyzowanego obowiązku nie może więc przesądzać o właściwym uregulowaniu wymogów w ww. zakresie. Ponadto należy stwierdzić, że przepis § 4 ust. 4 Regulaminu, zawiera w swej treści w istocie powtórzenie przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, tylko, że w nieco zmienionej formie gramatycznej. Tym samym z całą stanowczością należy stwierdzić, że ww. przepis uchwały nie może być uznany za prawidłowo realizujący delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, zobowiązującego do określenia wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

W konsekwencji należy stwierdzić, że uchwała w sposób nieprawidłowy reguluje kwestię wymagań w zakresie utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym, a także kwestię wymagań w zakresie utrzymania miejsc gromadzenia odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 i pkt 2a ustawy oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP – w związku z niewypełnieniem przez Radę we wskazanym zakresie delegacji ustawowej, co skutkuje negatywną oceną legalności całości badanej uchwały.

W ocenie organu nadzoru kwestionowany Regulamin nie zawiera również unormowań dotyczących rodzaju oraz minimalnej pojemności pojemników oraz worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, a także warunków rozmieszczania pojemników i worków na tych terenach. Rada w tym zakresie ograniczyła się do określenia powyższych kwestii jedynie w zakresie dróg publicznych. Przepisem § 4 ust. 1 i § 5 ust. 3 Regulaminu określiła rodzaj i minimalną pojemność pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na drogach publicznych. Z kolei przepisem § 7 Regulaminu określiła zasady rozmieszczenia koszy ulicznych na drogach publicznych i na przystankach komunikacji. Powyższe ograniczenie regulacji uchwały jedynie do koszy ulicznych zlokalizowanych na drogach publicznych i na przystankach komunikacji – co wobec nieobjęcia zakresem znaczeniowym pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, należy uznać za równoznaczne z niewyczerpującym wypełnieniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru także przepisy § 12 i § 13 Regulaminu nie mogą być uznane za realizujące w pełni delegację ustawową określoną w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 7 i 8 ustawy. Nie określają one bowiem w sposób właściwy zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub poszczególnych nieruchomościach, a także nie wyznaczają prawidłowo obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. Rada w tym zakresie postanowiła, że:

1. *Wprowadza się zakaz utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach:*

- 1) *zabudowanych budynkami użyteczności publicznej,*
- 2) *zamieszkania zbiorowego,*
- 3) *o zabudowie wielorodzinnej (§ 12 Regulaminu).*

Z kolei przepisem § 13 ust. 1 Regulaminu przewidziała, że:

Obowiązkowej deratyzacji podlegają obszary:

- 1) *zabudowane budynkami wielorodzinnymi,*
- 2) *zabudowane obiektami użyteczności publicznej,*

W ocenie organu nadzoru miejsce objęte zakazem utrzymywania zwierząt gospodarskich zostało określone w sposób nieprecyzyjny. Nie jest bowiem wiadome, co oznacza termin: „na terenach zamieszkania zbiorowego”, „na terenach o zabudowie wielorodzinnej”, „obszary zabudowane budynkami wielorodzinnymi”. Należy zauważyć, że pojęcia te nie występują na gruncie ustawy. Ustawodawca dokonał w niej natomiast

rozróżnienia na nieruchomości zabudowane budynkiem wielolokalowym oraz nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi. Posłużenie się zatem niedookreślonymi i prawnie niezdefiniowanymi sformułowaniami, należy uznać za nieprawidłowe, albowiem prowadzi do niedopuszczalnego uznania podmiotu wykonującego uchwałę lub egzekwującego jej przepisy.

Należy wyraźnie podkreślić, uregulowanie powyższych kwestii w sposób nieprawidłowy, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały. Organ stanowiący wydając akt prawa miejscowego musi bowiem ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od którejkolwiek z nich narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co zawsze będzie stanowiło istotne naruszenie prawa. Należy podnieść, że wyczerpujące wyliczenie przez ustawodawcę kwestii, które winny zostać uregulowane w uchwale organu stanowiącego, jest także równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych tej uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. W tym miejscu należy zważyć na treść art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji stanowiącego, że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu -aktu prawa miejscowego - musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej, a realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Dodatkowo należy zwrócić na uchybienie art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem rada może także określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. Jeśli Rada decyduje się na wprowadzenie dodatkowych wymagań, to po pierwsze powinna to uczynić poprzez wyraźne ich wyartykułowanie. Nie wystarczy poprzestać jedynie na przyznaniu takiej możliwości. Realizacja uprawnienia wynikająca z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy musi przybrać postać wyraźnie określonych wymagań w tym zakresie wraz z postanowieniem w przedmiocie zwolnienia właścicieli nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. Tymczasem regulacje uchwały są niepełne, nie zawierają bowiem powyższych elementów w swej treści, sprowadzając się do następujących przepisów:

- § 1 ust. 4 Regulaminu, przewidującego, że: *Bioodpady powstające na terenie nieruchomości należy w pierwszej kolejności poddać procesowi kompostowania z przeznaczeniem do wykorzystania powstałego kompostu na potrzeby własne. W przypadku braku możliwości kompostowania należy pozbyć się bioodpadów z terenu nieruchomości właściciela w sposób, o którym mowa w § 8 ust. 3 pkt. 1), 2),*

- § 1 ust. 5 Regulaminu przewidującego, że: *Posiadanie kompostownika oraz kompostowanie bioodpadów właściciel nieruchomości zgłasza w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

- § 1 ust. 6 Regulaminu przewidującego, że: *Kompostowanie bioodpadów stanowiących odpady komunalne powinno być prowadzone z zachowaniem wymogów wynikających z przepisów prawa budowlanego.*

W powyższych przepisach brak wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi. Za takie nie mogą bowiem uchodzić: ogólne zalecenie Rady kompostowania odpadów, obowiązek zgłoszenia kompostowania w deklaracji, ani też odwołanie się do ogólnych przepisów prawa w kompostowaniu odpadów.

W uregulowaniach uchwały brak również postanowienia o zwolnieniu właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje na jeszcze inne nieprawidłowości w przedmiotowej uchwale. Zdaniem organu nadzoru za niezgodne z prawem należy również uznać przepisy:

- § 1 ust. 6, § 3 ust. 2, § 4 ust. 5, § 12 ust. 2 pkt 1 Regulaminu w zakresie, w jakim zawierają one odwołanie do obowiązujących przepisów prawa - powyższe regulacje uchwały stanowią naruszenie zasady hierarchii aktów prawnych, wyrażonej w art. 87 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej

Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Rada Gminy nie jest uprawniona w drodze aktu prawa miejscowego do przesądzania o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu,

- § 2 ust. 3 Regulaminu – jako wkraczający w materię podlegającą regulacjom cywilnym,

- § 3 ust. 2 Regulaminu w zakresie sformułowania: „związana z ich bieżącą eksploatacją” - przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy jasno stanowi, że w przedmiotowym regulaminie należy określić wymagania obejmujące *mycie i naprawy pojazdów samochodowych* poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Tymczasem, przepisem § 3 ust. 2 Regulaminu, Rada ograniczyła regulacje uchwały w tym zakresie jedynie do naprawy pojazdów samochodowych „związanej z ich bieżącą eksploatacją”. Nie dość zatem, że Rada dokonała nieuprawnionego zawężenia regulacji uchwały względem regulacji ustawowych, to dodatkowo jeszcze posłużyła się w tym celu bliżej nieokreślonym zwrotem: „bieżąca eksploatacja”, co narusza zasadę pewności i określoności prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji,

- § 12 ust. 2 pkt 2 Regulaminu – jako naruszający art. 2 Konstytucji RP z powodu nieokreśloności prawa w sformułowaniu: „niepowodowania uciążliwości”,

- § 12 ust. 2 pkt 3 Regulaminu – jako normujący materię uregulowaną ustawowo. W art. 22 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wskazał, że: *Właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należytym stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności: 2) zwalczając gryzonie, insekty i szkodniki*. Natomiast powtórzenie lub modyfikacja przepisów ustawowych jest sprzeczna z zasadą tworzenia aktów prawnych na podstawie i w granicach prawa, bowiem wprowadzenie powtórzeń regulacji ustawowej w aktach prawa miejscowego zaciera przejrzystość systemu prawnego i powoduje, że przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, a nie aktu hierarchicznie wyższego, z którego pochodzi. Biorąc powyższe pod uwagę, określenie w § 12 ust. 2 pkt 3 Regulaminu ogólnego obowiązku *zwalczania insektów i gryzoni* - bez jego doprecyzowania jest podjęty z przekroczeniem delegacji wynikającej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać uchwałę Nr XX/186/2020 Rady Gminy Porąbka z dnia 24 września 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Porąbka, za istotnie naruszającą prawo, a tym samym enieważności przedmiotowej uchwały w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz