



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lutego 2020 r.

Poz. 1112

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.83.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 stycznia 2020 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 92/XI/2019 Rady Gminy Dębowiec z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dębowiec, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 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".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2019 r. Rada Gminy Dębowiec podjęła uchwałę Nr 92/XI/2019 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dębowiec.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2020 r.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019r. 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 Gminy w przedmiocie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy.

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) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

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

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

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 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 ustaleń 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).

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

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Rada bowiem w § 2 pkt 2 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dębowiec, stanowiącego załącznik do uchwały (dalej jako: „Regulamin”) postanowiła, iż selektywnej *zbiórce podlegają* wytworzone na terenie nieruchomości następujące frakcje odpadów komunalnych:

- a) papier, w tym tektura oraz opakowania z papieru i tektury,**
- b) tworzywa sztuczne oraz opakowania z tworzywa sztucznych,**
- c) metale oraz opakowania ze szkła,**
- d) szkło oraz opakowania ze szkła,**
- e) opakowania wielomateriałowe,
- f) popiół,
- g) bioodpadów,
- h) meble i inne odpady wielkogabarytowe,
- i) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
- j) zużyte baterie i akumulatory,
- k) zużyte opony,
- l) przeterminowane leki,
- m) chemikalia
- n) tekstylia i odzież,
- o) odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne.

Wskazania wymaga, iż 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 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 1777/13, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Dębowiec nieprawidłowo określiła w Regulaminie 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. Mianowicie powyższy obowiązek przewidziała dla frakcji:

- papier, w tym tektura oraz opakowania z papieru i tektury, zamiast papieru;
- tworzywa sztuczne oraz opakowania z tworzyw sztucznych, zamiast tworzywa sztuczne;
- metale oraz opakowania ze szkła, zamiast metali;
- szkło oraz opakowania ze szkła, zamiast szkła.

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. Tymczasem, Rada Gminy posłużyła się w Regulaminie nomenklaturą obowiązującą w poprzednim stanie prawnym. 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 szkła i osobno do odpadów opakowaniowych wielomateriałowych.

Jednocześnie wskazania wymaga, iż w ocenie organu nadzoru Rada nieprawidłowo w § 2 pkt 2 lit. a Regulaminu określiła frakcję odpadów jako **"papier, w tym tektura oraz opakowania z papieru i tektury"**. 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”, jedną ze zbieranych selektywnie frakcji odpadów jest "papier". Z § 4 ust. 1 rozporządzenia wynika, że tę frakcję, w skład której wchodzi odpady z papieru, w tym tektury, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury, zbiera się w pojemnikach koloru niebieskiego oznaczonych napisem "Papier". Wobec powyższego, należy przyjąć, iż tektura mieści się już we frakcji papier z mocy ww. przepisów. W związku z tym Rada nie ma uprawnienia do wskazywania co mieści się w przedmiotowej frakcji.

W ocenie organu nadzoru, powyższe naruszenia należy uznać za nieprawidłową modyfikację ustawową. Reasumując, Rada Gminy Dębowiec, w wyżej wymienionym zakresie, nieprawidłowo wypełniła delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, co powoduje nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

Uwzględniając powyższe oraz dokonując dalszej analizy przedmiotowej uchwały stwierdzić należy również, że w sprzeczności z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy pozostaje przepis § 3 ust. 2 Regulaminu, w którym Rada Gminy Dębowiec ustaliła rodzaje odpadów przyjmowanych przez PSZOK. We wskazanym przepisie Rada pominęła frakcję bioodpadów wymienioną w § 2 ust. 2 lit. g zał. do uchwały. Organ nadzoru pragnie podkreślić, że jedyny ustawowy wyjątek od obowiązku przyjmowania przez PSZOK odpadów biodegradowalnych wynika z przepisu art. 3 ust. 2c ustawy, i dotyczy sytuacji, w której gmina może nie zapewniać przyjmowania bioodpadów przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jeżeli w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości zapewnia odbieranie tych odpadów z miejsc ich wytwarzania. Ze spełnieniem warunku określonego w dyspozycji przepisu art. 3 ust. 2c ustawy nie mamy jednak do czynienia na gruncie analizowanego Regulaminu, co równoznaczne jest w skutkach z obowiązkiem przyjmowania przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych również frakcji bioodpadów.

Konstatując, stwierdzić należy, że brak zgodnego z prawem wypełniła delegacji ustawowej określonej przepisem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy ocenić należy jako działanie naruszające prawo w sposób istotny.

Ponadto należy zauważyć, iż Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c i d ustawy. Co prawda w § 4 Regulaminu Rada postanowiła, iż *właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia śniegu, lodu, błota oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego* (ust. 1). *Obowiązek, o którym mowa w ust. 1, powinien być realizowany przez odgarnięcie śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń oraz składowanie ich w miejscu nie powodującym zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów* (ust. 2), natomiast w § 5 Regulaminu: *dozwolone jest mycie i naprawa pojazdów poza myjniami i warsztatami samochodowymi, pod warunkiem, że nie spowoduje to zanieczyszczenia wód*

powierzchniowych lub gruntowych oraz gleby, jednak przytoczonych przepisów nie można uznać za właściwe i wyczerpujące wypełnienie upoważnienia.

Również § 6 ust. 4 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, iż *właściciele nieruchomości zamieszkałych powinni wyposażyć swoją nieruchomość w taką liczbę pojemników, aby zapewnić nieprzeciążanie pojemników oraz utrzymanie czystości i porządku wokół pojemników*, nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2a.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na zgodność z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie tytułem rozdziału 5 Regulaminu, powinny się w nim znaleźć regulacje dotyczące innych wymagań wynikających z Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego. Jednak przepisów zawartych w ww. rozdziale nie można uznać za wypełnienie obowiązku nałożonego na Radę przepisem art. 4 ust. 3 ustawy.

Ponadto zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy Rada zobowiązana jest do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zadaniem organu nadzoru Rada nie wypełniła w tym zakresie delegacji.

Poza wyżej wskazanymi naruszeniami kwalifikującymi badaną uchwałę do stwierdzenia jej nieważności w całości, Rada Gminy Dębowiec dopuściła się również innych naruszeń prawa.

W § 8 ust. 2 Regulaminu *kosze uliczne ustawione przy parkach, skwerach, parkingach oraz przystankach komunikacji publicznej nie mogą być wykorzystywane do umieszczenia w nich odpadów komunalnych wytwarzanych w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej lub powstających w indywidualnych gospodarstwach domowych*.

Zgodnie z § 9 ust. 4 Regulaminu *dopuszcza się kompostowanie bioodpadów w granicach nieruchomości z uwzględnieniem warunków wynikających z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. 2019 poz. 1065)*.

Powyżej przytoczone przepisy jako wykraczające poza zakres ustawowego upoważnienia stanowią – w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowo-administracyjnego - istotne naruszenie prawa (zobacz wyrok z dnia 5 stycznia 2005 roku w spr. III RN 40/00, wyroki Wojewódzkich Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Ol 974/08, w Krakowie z 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08 - publikowane w bazie orzeczeń).

Dodatkowo, należy podkreślić, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, 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. Trzeba wskazać, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone 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."

Jak wskazuje § 10 ust. 9 Regulaminu *właściciele punktów handlowych i usługowych zobowiązani są codziennie usuwać odpady z koszy ulicznych zlokalizowanych poza budynkami*.

Powyżej przytoczony przepis jest niejasny, nie wynika bowiem z niego czy chodzi o kosze uliczne należące do gminy czy wyłącznie o kosze należące do właścicieli punktów handlowych i usługowych. Taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m.in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte.

Powyższa argumentacja znajduje zastosowanie do zakwestionowania § 9 ust. 5 Regulaminu, stanowiącego iż *ustala się rodzaje bioodpadów, które należy kompostować, jeżeli właściciel nieruchomości zgłosi zamiar kompostowania bioodpadów: a) trawę, b) liście, c) kwiaty, d) obierki warzyw i owoców, e) fusy z kawy, herbaty.*

W § 13 ust. 3 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że *utrzymujący gady, płazy i owady w lokalach mieszkalnych lub użytkowych zobowiązani są zabezpieczyć je przed wydostaniem się z pomieszczenia.*

Zgodnie z art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt, ww. zwierzęta nie są zwierzętami domowymi w rozumieniu tego przepisu. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy wykroczyła poza upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy w zakresie sformułowania obowiązku zabezpieczenia gadów, płazów i owadów przed wydostaniem się z pomieszczenia. Powyższy przepis ustawy dotyczy bowiem obowiązków osób utrzymujących jedynie zwierzęta domowe, stąd też Regulamin nie może określać obowiązków właścicieli zwierząt nieudomowionych utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych (por. wyroki WSA z 19.09.2008 r., II SA/Lu 485/08; z 07.10.2015 r., IV SA/Po 446/15 – CBOSA). Tym samym brak jest podstaw prawnych do określenia w przedmiotowym Regulaminie, obowiązków dotyczących ww. zwierząt, gdyż przekracza to upoważnienie rady gminy, zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, a charakter tego naruszenia określić należy jako istotne naruszenie prawa.

W rozdziale 8 Regulaminu Rada ustaliła obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania. Zgodnie z § 15 ust. 1 lit. b uchwały dla terenów nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, produkującymi, handlowymi, usługowymi oraz gospodarstwa rolne określono, iż deratyzacja będzie dokonywana w każdym przypadku pojawienia się szkodliwych gryzoni, w szczególności myszy i szczurów.

Norma kompetencyjna art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy wyraźnie wymaga określenia terminu deratyzacji poprzez konkretne wskazanie terminów jej przeprowadzenia.

Zgodnie z § 15 ust. 2 Regulaminu *dopuszcza się odstępianie od przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji w sytuacji nie stwierdzenia obecności gryzoni.*

Wprowadzając powyższy zapis Rada wykroczyła poza przyznaną jej delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Przepis ten uprawnia gminę wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada nie posiada natomiast kompetencji do wskazywania możliwości odstąpienia od obowiązku dokonania deratyzacji.

Jednocześnie Rada posłużyła się w Regulaminie pojęciami w: § 3 ust. 2 - "odpadów odbieranych", § 10 ust. 1 "częstotliwość odbioru niesegregowanych (zmieszanych) odpadów", § 10 ust. 2 "odbioru odpadów", § 10 ust. 3 "częstotliwość odbioru popiołu", ust. 4 "częstotliwość odbioru zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego".

Wymaga wskazania, 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 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. 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. Wobec powyższego, Rada uregulowała częstotliwość odbierania odpadów komunalnych, a nie częstotliwość ich pozbywania. Częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości stanowi materię właściwą dla aktów prawa miejscowego podejmowanych na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

Ponadto § 10 ust. 5 i 6 Regulaminu nie zawierają wypowiedzi, które służyłyby ustanowieniu norm prawnych. Wymienione jednostki redakcyjne nie zawierają zdań ani też równoważników zdań - nie wynikają z nich żadne normy zachowań. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91).

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 na uwadze przedstawione powyżej uchybienia, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, jest uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak