



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 grudnia 2020 r.

Poz. 9562

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.996.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 grudnia 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 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/187/20 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Myszków, 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 19 listopada 2020 r. Rada Miasta w Myszkowie podjęła uchwałę Nr XXXI/187/20 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Myszków, dalej jako "uchwała" lub "Regulamin". Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 24 listopada 2020 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 4 ust. 1, 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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

Zgodnie z art. 4 ust. 1, ust. 2 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.

Rada Miasta Myszków nie wypełniła 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 2 Regulaminu wprowadziła obowiązek selektywnego zbierania 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. W zakresie dotyczącym popiołów z palenisk domowych w § 7 ust. 1 pkt 5 i § 7 ust. 3 pkt 6 Regulaminu Rada określiła jedynie rodzaj pojemnika do gromadzenia tej frakcji odpadów.

Idąc dalej, wskazania wymaga także, 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. 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.

Należy przy tym zaznaczyć, iż podstawowe frakcje odpadów określone już przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy powinny zostać niezmienione. Ustawodawca bowiem wprost w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b określił frakcje odpadów, co do których w regulaminie mają znaleźć się szczegółowe zasady dotyczące wymagań w zakresie selektywnego ich zbierania.

Tymczasem, przepisem § 3 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Rada Miasta w Myszkowie wskazała wśród frakcji odpadów komunalnych przeznaczonych do selektywnej zbiórki bioodpady z podziałem na: a) odpady stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy oraz b) odpady kuchenne ulegające biodegradacji.

Powołanym wyżej przepisem Rada wprowadziła zatem frakcję odpadów inną niż przewidziana w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, wyodrębniając przy tym w ramach bioodpadów frakcję odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, a także odpady kuchenne ulegające biodegradacji. Zauważyć należy, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem „*bioodpadów*”, stąd uzasadnione jest sięgnięcie do definicji tego pojęcia, zamieszczonej w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 797). W myśl art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach ilekroć w ustawie jest mowa o: bioodpadach - rozumie się przez to 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.

Regulując w uchwale kwestie selektywnego zbierania odpadów trzeba mieć ponadto na uwadze obowiązujące przepisy 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), które określa szczegółowy sposób selektywnego zbierania wybranych odpadów oraz kiedy wymóg selektywnego zbierania uważa się za spełniony. Zgodnie z jego § 3 selektywnie zbiera się: 1) papier, 2) szkło, 3) metale, 4) tworzywa sztuczne, 5) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów.

W obecnym stanie prawnym ustawa nie posługuje się wprost pojęciem: odpady kuchenne ulegające biodegradacji. Natomiast przewiduje (na mocy art. 4 ust. 2a pkt 2 ustawy) możliwość postanowienia o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne. Mając na uwadze definicję frakcji „*bioodpady*”, należy uznać, iż Rada Miasta posługując się pojęciem „odpady kuchenne ulegające biodegradacji” nie zachowała nomenklatury zgodnej z ustawą, w tym w szczególności z art. 4 ust. 2a pkt 2 ustawy. Tym samym pojęcie bioodpadów w przedmiotowym regulaminie zostało zawężone i zmodyfikowane, co należy uznać za niedopuszczalne.

Wobec powyższego, należy uznać, iż w kwestionowanej uchwale Rada nie dostosowała nomenklatury frakcji do obowiązujących przepisów. Nieprawidłowe uregulowanie frakcji bioodpadów pociąga za sobą nieprawidłowości nie tylko w kwestii dotyczącej wskazania wymagań w zakresie odpowiednio selektywnego zbierania i odbierania bioodpadów, ale także w zakresie, rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania wskazanych odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz w zakresie częstotliwości i sposobu pozbywania się tych odpadów. Dlatego za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 7 ust. 3 pkt 5, którą ustalono oznakowanie i kolorystykę worków i pojemników do selektywnej zbiórki odpadów na terenie nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny i wskazano, że pojemnik brązowy z napisem BIO jest przeznaczony na odpady kuchenne ulegające biodegradacji.

Jednocześnie organ nadzoru zauważa, iż Rada Miasta posługuje się w Regulaminie zarówno nazwą *odpady kuchenne ulegające biodegradacji*, jak również, w dalszych przepisach uchwały, np. pojęciem *bioodpady stanowiące odpady komunalne* (m.in. § 3 ust. 7, ust. 8, ust. 11) lub pojęciem *bioodpady* (§ 7 ust. 1 pkt 4, § 9 ust. 1 pkt 3) oraz *odpady ulegające biodegradacji* (§ 3 ust. 11). Z kolei w zakresie dotyczącym wydzielonej w Regulaminie frakcji, stosownie do treści § 3 ust. 1 pkt 1 lit. a, tj. odpady stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, Rada posługuje się w treści Regulaminu również różnymi pojęciami, np. *bioodpady pochodzące z pielęgnacji terenów zielonych* (§ 9 ust. 1 pkt 3 zdanie trzecie) lub *bioodpady stanowiące części roślin pochodzące z pielęgnacji terenów zielonych* (§ 9 ust. 4). 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. A zatem nie dość, że uchwała posługuje się częściowo nieprawidłową nomenklaturą nieprzewidzianą w ustawie, to jeszcze jest ona niespójna, czym narusza art. 2 Konstytucji RP. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP 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).

Dokonując dalszej analizy uchwały, organ nadzoru wskazuje, że w § 5 Regulaminu, określone zostały wymagania w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d 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 mycia i naprawy pojazdów, ale wyłącznie w kontekście utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, aby zapewnione było usuwanie, zgodnie z przyjętymi wymogami, powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Zaznaczać 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. d ustawy, Rada przyjęła w § 5 ust. 2 w pkt 1 i 3 Regulaminu, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się na następujących zasadach, tj. *musi odbywać się w zamkniętym pomieszczeniu* (pkt 1) oraz wskazała, że *praca silnika naprawianego pojazdu nie może być jednorazowo dłuższa niż 1 minuta* (pkt 3). W ocenie organu nadzoru, ww. przepisy Regulaminu bezpodstawnie zastrzegają cytowane warunki, skoro ustawa upoważnia radę do wypowiedzania się tylko w kontekście utrzymania czystości i porządku.

Stosownie do upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, Rada Miasta w Myszkowie powinna w Regulaminie określić m.in. minimalną pojemność pojemnika lub worka na odpady komunalne, w jaki należy wyposażyć nieruchomość. Należy zauważyć, że w § 6 ust. 1 pkt 1 Regulaminu, Rada dopuszcza możliwość zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny zarówno do worków jak i pojemników. Regulacja § 6 ust. 2 Regulaminu tych wymogów ustawy nie spełnia, albowiem nie określa minimalnej pojemności pojemnika przeznaczonego do zbierania odpadów w sposób selektywny na terenie nieruchomości zabudowanej budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, czym narusza art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Ponadto organ nadzoru zauważa, że skoro Rada w § 7 ust. 3 Regulaminu ustaliła oznakowanie i kolorystykę worków i pojemników do selektywnej zbiórki odpadów na terenie nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym i wskazała, że pojemnik brązowy z napisem BIO jest przeznaczony na odpady kuchenne ulegające biodegradacji (pkt 5) oraz że pojemnik szary z napisem POPIÓŁ jest przeznaczony na popiół z palenisk domowych (pkt 6), to z przedmiotowego Regulaminu nie wynika, jaka powinna być minimalna pojemność tych pojemników.

W § 11 ust. 1 Regulaminu Rada Miasta wprowadziła zakaz wyprowadzania zwierząt domowych na place, gier i zabaw oraz do piaskownic dla dzieci. Należy wskazać, iż przepis ten narusza 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 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 całkowitego zakazu wprowadzania wszelkich 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 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”.

Ponadto Rada w § 11 ust. 2 Regulaminu postanowiła, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do bezzwłocznego usuwania odchodów tych zwierząt z terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Odchody należy umieszczać w oznaczonych pojemnikach na odchody zwierząt lub pojemnikach na niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne. Powyższym zapisem Rada określiła w regulaminie wyłącznie obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie zachowania czystości terenów przeznaczonych do użytku publicznego, natomiast obowiązki w zakresie zapobiegania zagrożeniu lub uciążliwości, jakie mogą stanowić zwierzęta dla ludzi – zostały przez Radę pominięte. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Myszków nie zawiera zatem niezbędnych regulacji dotyczących sprawowania nad zwierzętami

właściwej opieki i dozoru, dotyczących wyprowadzania zwierząt na ulicę i w kagańcu (chyba, że ze względu na rasę, wiek, stan zdrowia, cechy anatomiczne zwierzęcia jest to nieuzasadnione), a także innych obowiązków spoczywających na osobach utrzymujących zwierzęta domowe, których celem jest zapewnienie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością. Brak uregulowania powyższej kwestii oznacza, że Rada nie wypełniła delegacji wskazanej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

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

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje na jeszcze inne nieprawidłowości w przedmiotowej uchwale.

Za niezgodne z zasadami poprawnej legislacji uznać należy odesłania zawarte w treści § 3 ust. 1 Regulaminu, w brzmieniu *wprowadza się obowiązek selektywnego zbierania przez właścicieli nieruchomości odpadów następujących frakcji, poza wymienionymi w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (...)*. Organ nadzoru stwierdza, że frakcje odpadów, które podlegają obowiązkowi selektywnego zbierania przez właścicieli nieruchomości powinny być wymienione wprost w regulaminie.

Organ nadzoru zwraca uwagę na treść § 3 ust. 4 uchwały w zakresie dotyczącym frakcji zużyte opony, który jest wewnętrznie sprzeczny. Z uwagi na zastrzeżenie zawarte przy pkt 3, z treści uchwały nie wynika wprost, czy ta frakcja będzie odbierana sprzed nieruchomości w terminach ustalonych w harmonogramie oraz w stałym punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych tzw. PSZOK-u, czy też wyłącznie w zakresie frakcji zużyte opony właściciel nieruchomości jest zobowiązany dostarczyć je we własnym zakresie do PSZOK-u. Stosowanie ww. przepisu uchwały może zatem powodować niejasności i podlegać różnej interpretacji, co godzi w wymogi jasności prawa stawiane aktowi prawa miejscowego, a co za tym idzie regulacja taka narusza wynikający z art. 2 Konstytucji RP zasadę jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa.

Dokonując dalszej analizy Regulaminu, wskazać należy, że § 3 ust. 9 pkt 3 wskazujący, że kompostowanie bioodpadów stanowiących odpady komunalne prowadzi się w formie przyzmy, *gdzie materiał budowlany układa się warstwowo*, podjęty został z przekroczeniem delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy rada gminy może w regulaminie określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych (...), rozumianych jako urządzenia służące do kompostowania. Pryzmowanie (pryzma) nie może być utożsamiane z kompostownikiem przydomowym. Tym samym regulacje dotyczące kompostowania bioodpadów w formie przyzmy uznać należy za wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej, a tym samym z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Zdaniem organu nadzoru z przekroczeniem delegacji ustawowej Rada uchwaliła również przepis § 3 ust. 12 Regulaminu, który stanowi, że *na nieruchomościach zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi dopuszcza się zagospodarowanie odpadów kuchennych ulegających biodegradacji na skarmianie zwierząt z zastrzeżeniem ust. 7 - 11*. Regulacja ta nie mieści się w upoważnieniu ustawowym wynikającym z art. 4 ust. 2 ustawy, a nie też z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy.

Rada Miasta w § 4 ust. 2 pkt 1 Regulaminu przyjęła, iż *błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia należy zbierać w ciągu 24 godzin od ich powstania*. Wskazać trzeba, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy nie upoważnia rady gminy do określania czasookresu czy też częstotliwości wykonywania tego obowiązku (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 741/13). Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 258/14 przyjął, iż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, nie upoważnia rady gminy do określania częstotliwości wykonywania tych obowiązków, ani też sposobu i miejsca gromadzenia błota, śniegu, lodu i zanieczyszczeń, tak jak to określiła Rada w § 4 ust. 2 pkt 2 i 3 Regulaminu (por. wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 22 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 372/15; w Łodzi z dnia 29 października 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 637/15; w Kielcach z dnia 27 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Ke 572/15; w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2015 r. sygn. akt II SA/Gl 1169/14). W konsekwencji Regulamin nie zawiera prawidłowo określonych wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Dokonując dalszej analizy treści Regulaminu, należy wskazać także, iż Rada nie była uprawniona do wskazania co wchodzi w skład frakcji „papier”, „szkło”, „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 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" (ust. 1), w skład frakcji „szkło” wchodzi odpady ze szkła, w tym odpady opakowaniowe ze szkła, zbiera się w pojemnikach koloru zielonego oznaczonych napisem "Szkło" (ust. 2); jeżeli frakcję tych odpadów, zbiera się w podziale na szkło bezbarwne i kolorowe, szkło bezbarwne zbiera się w pojemnikach koloru białego oznaczonych napisem "Szkło bezbarwne", a szkło kolorowe w pojemnikach koloru zielonego oznaczonych napisem "Szkło kolorowe", natomiast 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 je w pojemnikach koloru żółtego oznaczonych napisem "Metale i tworzywa sztuczne" (ust. 4). Z kolei frakcję odpadów, o której mowa w § 3 pkt 5, zbiera się w pojemnikach koloru brązowego oznaczonych napisem "Bio". W związku z tym Rada nie ma uprawnienia do wskazywania co mieści się w poszczególnych frakcjach. Wskazać należy, że § 7 ust. 1 pkt 1-4 oraz § 7 ust. 3 pkt 1-5 Regulaminu w zakresie w jakim wskazuje co wchodzi w skład wymienionych frakcji, wykracza poza delegację ustawową.

Organ nadzoru zwraca uwagę, iż stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, z kolei uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy ma określać szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Przedmiotem regulacji obu uchwał są zatem dwie zupełnie odrębne kwestie; jedna z nich będzie normowana z punktu widzenia obowiązków ciążących na właścicielu nieruchomości, druga z kolei z punktu widzenia obowiązków Gminy. Założywszy racjonalność ustawodawcy, który nie może upoważniać dwukrotnie do regulowania tej samej materii, stwierdzić należy, że zakresy obu upoważnień są rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Tekst prawny należy tłumaczyć w taki sposób, aby żaden z jego elementów nie okazał się zbędny i miał rozsądną treść. Uznanie, że obie delegacje mają element wspólny podważałoby sens tych regulacji i obalało leżący u podstaw reguł wykładni racjonalizm ustawodawcy. Prowadzi to do uznania, że w powyższym zakresie powinny istnieć dwie odrębne regulacje, przy czym jedna z nich powinna zostać ujęta w regulaminie utrzymania czystości i porządku podejmowanym na podstawie art. 4 ust. 2 - 2a ustawy, a druga w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Obie te regulacje zaś powinny być normowane w sposób kompleksowy i przede wszystkim nie powinny być mieszane i używane zamiennie.

Z uwagi na powyższe, konieczne staje się zakwestionowanie postanowień zawartych w § 9 ust. 3 i ust. 4 Regulaminu. W przepisach tych Rada, pomimo brzmienia tytułu rozdziału 7: „Częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego” wskazała, że dopuszcza się, aby powstałe na nieruchomościach zamieszkałych zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi i budynkami mieszkalnymi wielolokalowymi odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, były odbierane przez operatora bezpośrednio z nieruchomości, na której powstały. Przy czym właściciel nieruchomości ma obowiązek odpowiednio wcześniej zamówić pojemnik na te odpady u operatora, który z kolei powinien dostarczyć go w terminie 48 godzin od zgłoszenia (ust. 3). Jak również wskazano, że dopuszcza się, aby powstałe na nieruchomościach zamieszkałych zabudowanych budynkami mieszkalnymi wielolokalowymi bioodpady stanowiące części roślin pochodzące z pielęgnacji terenów zielonych były odbierane przez operatora bezpośrednio z nieruchomości, na której powstały. Przy czym właściciel nieruchomości ma obowiązek odpowiednio wcześniej zamówić pojemnik na te odpady u operatora, który z kolei powinien dostarczyć go w terminie 48 godzin od zgłoszenia (ust. 4). Zatem Rada w przedmiotowym Regulaminie uregulowała kwestie dotyczące odbioru odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne oraz bioodpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, a więc materię właściwą dla uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

Organ nadzoru jeszcze raz podkreśla, iż należy rozróżnić dwa pojęcia: czym innym jest bowiem częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, a czym innym częstotliwość odbierania odpadów.

Owszem, kwestie pozbywania się odpadów komunalnych i odbierania tych odpadów można, a wręcz należy ze sobą powiązać, ale nie można tych pojęć używać zamiennie, jak to uczyniono w przedmiotowej uchwale. To są dwa różne pojęcia, normujące obowiązki dwóch różnych podmiotów. Bowiem art. 6r ust. 3 ustawy kreuje obowiązki gminy - jej zadania publiczne względem właściciela nieruchomości. Z kolei regulamin z art. 4 ustawy kształtuje obowiązki właściciela nieruchomości.

Na marginesie organ nadzoru zauważa, że zwrot „nie rzadziej niż 2 razy w miesiącu” użyty przez Radę Miasta w § 9 ust. 1 pkt 3 w stosunku do pozbywania się bioodpadów z nieruchomości zabudowanej budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi nie jest tożsamy ze zwrotem zastosowanym przez ustawodawcę w przepisie art. 6r ust. 3b („nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie”).

W § 9 ust. 5 Regulaminu zawarto postanowienie, w myśl którego *właściciel nieruchomości zamieszkałej może pozbyć się odpadów budowlanych i rozbiórkowych bezpośrednio z nieruchomości, na której powstały w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi raz w ciągu roku kalendarzowego*. Zakres przedmiotowy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy został określony w art. 4 ust. 2 ustawy, w którym brak jest norm zezwalających na ustanawianie ograniczeń dotyczących tego, ile razy może właściciel nieruchomości pozbyć się w ciągu roku kalendarzowego określonej frakcji odpadów. Ograniczenie ilości odbieranych odpadów organ uchwałodawczy może zawrzeć, jednakże w odrębnej uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 w związku z art. 6r ust. 3a ustawy. Przepisem art. 6r ust. 3a ustawy ustawodawca dopuścił bowiem możliwość ograniczenia w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy ilości odpadów odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Wobec powyższego za nieuprawnione należy uznać zamieszczone w regulaminie postanowienie § 9 ust. 5 Regulaminu.

W § 9 ust. 6 Regulaminu Rada wskazała, że *właściciele nieruchomości mają obowiązek w terminie określonym harmonogramem wystawić pojemniki i worki na odpady przed teren nieruchomości, a na obszarach trudnodostępnych, do których dojazd samochodu operatora nie jest możliwy, właściciele mają obowiązek pojemniki oraz worki w wyznaczonych terminach dostarczyć do miejsca położonego przy drodze, którą porusza się samochód operatora*. Zdaniem organu nadzoru w sposób nieuprawniony wyżej cytowanym przepisem Regulaminu Rada Miasta w Myszkowie, określając sposób pozbywania się odpadów komunalnych, nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek dostarczenia wszystkich pojemników i worków do gromadzenia odpadów, w tym także należy rozumieć również niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych do miejsca położonego na drodze, którą porusza się samochód operatora, jeśli obszar jest trudno dostępny i nie jest możliwy dojazd operatora. Przepis ten nie znajduje uzasadnienia w upoważnieniu ustawowym.

Za niezgodne z prawem należy również uznać posłużenie się przez Radę terminem *w szczególności*, użytym w § 13 ust. 1 Regulaminu. Skutkuje to otwartym katalogiem obszarów, na których przeprowadzona powinna być deratyzacja. Działanie takie należy uznać za sprzeczne z wolą ustawodawcy. Za przekraczający poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, należy uznać również § 13 ust. 3 Regulaminu, określający, że *termin i obszar przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji podaje do publicznej wiadomości Burmistrz Miasta Mysłkowa*. Regulamin, zgodnie ze wskazanym przepisem ustawy, powinien określać jedynie wymagania w zakresie wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

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 Myszków, 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXI/187/20 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Myszków - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak