



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.358.2020

Katowice, dnia 10 kwietnia 2020 r.

Rada Miejska w Kłobucku

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 172/XIX/2020 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kłobuck – w całości, jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 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 12 marca 2020 r. Rada Miejska w Kłobucku przyjęła uchwałę Nr 172/XIX/2020 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłobuck.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1, ust. 2, i ust. 2a pkt 4 i 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 marca 2020 r.

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

Zgodnie z art. 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy – *1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.*

2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a,

odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,

c) 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 jednorodzinnyymi 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 przepisem ustawowym powinno się uwzględnić przy ustalaniu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska 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 § 5 ust. 1 uchwały postanowiła, że:

Właściciele nieruchomości obowiązani są do selektywnego zbierania następujących odpadów komunalnych:

- 1) *mebli i innych odpadów wielkogabarytowych,*
- 2) *zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego,*
- 3) *przeterminowanych leków i chemikaliów,*
- 4) *zużytych baterii i akumulatorów,*
- 5) *odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne,*
- 6) *zużytych opon,*
- 7) *odpadów zielonych,*
- 8) *tekstyliów i odzieży,*
- 9) *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,*
- 10) *odpadów niebezpiecznych, w tym chemikaliów i opakowań po nich, lamp fluorescencyjnych i innych odpadów zawierających rtęć, żarówek, świetlówek, urządzeń zawierających freony, przetworzonych smarów i olejów.*
- 11) *szkła,*
- 12) *papieru i tektury,*
- 13) *tworzywa sztucznego,*
- 14) *opakowań wielomateriałowych,*
- 15) *metali,*
- 16) *odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji.*

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 2014r. sygn. akt II SA/GI 1777/13, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Kłobucku nieprawidłowo określiła w uchwale wymagania w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, albowiem wprowadziła ona obowiązek selektywnego zbierania frakcji odpadów innych niż te wskazane w ustawie. A mianowicie powyższy obowiązek przewidziała dla frakcji:

- papieru i tektury – zamiast frakcji papieru,
- opakowań wielomateriałowych – zamiast frakcji odpadów opakowaniowych wielomateriałowych,
- odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji, odpadów zielonych – zamiast frakcji bioodpadów.

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 Miejska 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, a ponadto tworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie m.in. odpadów zielonych. Tymczasem, po nowelizacji ustawy wymagania selektywnej zbiórki odpadów odnoszą się do bioodpadów, rozumianych zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 701), 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. Zaznaczyć należy, rada może (na mocy art. 4 ust. 2a ustawy) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy 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 te podstawowe frakcje określone już przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy powinny zostać niezmienione.

Po nowelizacji ustawy wymagania selektywnej zbiórki odpadów odnoszą się m.in. do odpadów opakowaniowych wielomateriałowych oraz do bioodpadów, rozumianych zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 701), 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*.

Jednocześnie wskazania wymaga, iż w ocenie organu nadzoru Rada nieprawidłowo w § 5 ust. 1 pkt 12 uchwały określiła frakcję odpadów jako "papier i tektura". 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.

Z kolei w przepisie § 5 ust. 1 pkt 10 uchwały określając frakcję odpadów niebezpiecznych włączyła do niej po raz kolejny chemikalia, które stanowią odrębną frakcję określoną w § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały, co stanowi istotne naruszenie zasad poprawnej legislacji wyrażonej w art. 2 Konstytucji, a jednocześnie regulacje te stanowią modyfikację przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Konstatając, stwierdzić należy, że brak zgodnego z prawem określenia frakcji odpadów komunalnych powoduje niewypełnienie przez Radę delegacji ustawowej określonej przepisem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy. Działanie takie ocenić należy jako działanie naruszające prawo w sposób istotny.

Wyżej wskazane nieprawidłowości w zakresie określenia frakcji odpadów w § 5 ust. 1 uchwały przekładają się na nieprawidłowości w innych regulacjach uchwały. Rada Miejska w Kłobucku dokonała nieprawidłowej klasyfikacji powyższych odpadów komunalnych także w innych unormowaniach regulaminu (dot. m.in. częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych- rozdział 5 Regulaminu), co w konsekwencji wpływa na ocenę legalności całej uchwały. Należy przy tym podkreślić, że Rada uczyniła to, nie tylko w sprzeczności z przepisami ustawy, ale i z przepisami samej uchwały, w której wcześniej – w § 5 ust. 1 uchwały - ustanowiła selekcję konkretnych rodzajów odpadów.

Przykładowo Rada Miejska w Kłobucku w § 17 ust. 1 pkt 1 uchwały bowiem posłużyła się taką frakcją jak: *bioodpady*. Zatem posłużyła się dotąd niewyodrębnioną frakcją odpadów, choć zgodną z nomenklaturą ustawową.

Wskazać również należy, iż po ww. nowelizacji ustawy jej przepisy nie posługują się już określeniem *zmieszane odpady komunalne* (§ 17 ust. 1 pkt 1 uchwały) a określeniem: *niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne*.

Zdaniem organu, Rada Miejska nie wypełniła również dyspozycji przepisu art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, bowiem nie określiła prawidłowo częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych. Rada Miejska określając w przedmiotowym regulaminie częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (§ 17 ust. 1 uchwały), w rzeczywistości określiła częstotliwość odbioru odpadów, a więc materię właściwą dla uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

Należy bowiem zwrócić uwagę, iż stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, z kolei uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Przedmiotem regulacji obu uchwał są zatem dwie zupełnie odrębne kwestie; jedna z nich będzie normowana z punktu widzenia obowiązków ciążących na właścicielu

nieruchomości, druga z kolei z punktu widzenia obowiązków Gminy. Założywszy racjonalność ustawodawcy, który nie może upoważniać dwukrotnie do regulowania tej samej materii, stwierdzić należy, że zakresy obu upoważnień są rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Tekst prawny należy tłumaczyć w taki sposób, aby żaden z jego elementów nie okazał się zbędny i miał rozsądną treść. Uznanie, że obie delegacje mają element wspólny podważałoby sens tych regulacji i obalało leżący u podstaw reguł wykładni racjonalizm ustawodawcy. Prowadzi to do uznania, że w powyższym zakresie powinny istnieć dwie odrębne regulacje, przy czym jedna z nich powinna zostać ujęta w regulaminie utrzymania czystości i porządku podejmowanym na podstawie art. 4 ust. 2 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. Organ nadzoru jeszcze raz podkreśla, iż należy rozróżnić dwa pojęcia: czym innym jest bowiem częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, a czym innym częstotliwość odbierania odpadów. Owszem, kwestie pozbywania się odpadów komunalnych i odbierania tych odpadów można, a wręcz należy ze sobą powiązać, ale nie można tych pojęć używać zamiennie, jak to uczyniono w przedmiotowej uchwale. To są dwa różne pojęcia, normujące obowiązki dwóch różnych podmiotów. Bowiem art. 6r ust. 3 ustawy kreuje obowiązki gminy - jej zadania publiczne względem właściciela nieruchomości. Z kolei regulamin z art. 4 ustawy kształtuje obowiązki właściciela nieruchomości. Należy zatem uznać, że przedmiotowa uchwała jest niekompletna, jako że nie zawiera unormowań w zakresie częstotliwości „pozbywania się” odpadów komunalnych z terenów nieruchomości, a tym samym brak w jej treści elementu obligatoryjnego w tym przedmiocie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 1777/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Rada Miejska w Kłobucku nie określiła również częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Regulacja § 20 ust. 2 uchwały jest niejasna i nieprecyzyjna, czym narusza art. 2 Konstytucji. Nie wiadomo bowiem, co należy rozumieć przez *opróżniania osadów ściekowych z częstotliwością wynikającą z instrukcji jej eksploatacji*.

Uchwała nie zawiera również prawidłowej realizacji delegacji określonej przez art. 4 ust.2 pkt 1 lit. d ustawy. Przepis ten jasno stanowi, że w Regulaminie należy określić wymagania obejmujące mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Natomiast Rada używając w § 7 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 uchwały pojęcia „pojazd mechaniczny” rozszerzyła kwestię wskazaną radzie do unormowania w przedmiotowym regulaminie. Posiłkując się definicją pojazdu samochodowego zawartą w art. 2 pkt 33 ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110 ze zm.) „pojazd samochodowy - pojazd silnikowy, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h; określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego”. Natomiast, jeśli chodzi o użyte w § 7 ust. 2 uchwały pojęcie „pojazd mechaniczny,” należy podkreślić, iż chociaż nie ma w ustawie legalnej definicji tego pojęcia to należy w tej mierze odnieść się do definicji pojazdu silnikowego zawartej w art. 2 pkt 32 ustawy Prawo o ruchu drogowym, zgodnie z którą pojazd silnikowy to pojazd wyposażony w silnik, z wyjątkiem motoroweru i pojazdu szynowego. W definicji tej zawiera się również ciągnik rolniczy, gdy tymczasem regulacja, o której

mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy nie może odnosić się do tego pojazdu. Ponadto przepisem § 7 ust. 2 uchwały zezwolono jedynie na „doraźne naprawy” i oraz „regulację pojazdów mechanicznych związanych z bieżącą eksploatacją”. Rada posługuje się zatem bliżej nieokreślonymi zwrotami, co narusza zasadę pewności i określoności prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, bowiem nie określiła szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Zdaniem organu nadzoru regulacja § 9 ust. 4 uchwały nie spełnia tego wymogu.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 4 ust 2a pkt 4 ustawy. Z powołanego przepisu wynika, że rada gminy może 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. Zdaniem organu nadzoru Rada nie określiła wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne. W § 4 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że *Właściciele nieruchomości będący osobami fizycznymi w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej mogą korzystać z przydomowego kompostownika. W przypadku posiadania przez właściciela nieruchomości kompostownika oraz właściwego selektywnego gromadzenia w nim odpadów biodegradowalnych -zielonych i biodegradowalnych - kuchennych, właściciel jest zwolniony z obowiązku wyposażania nieruchomości w pojemniki/worki do ich zbierania. Ust. 3 Właściciele nieruchomości będący osobami fizycznymi w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, którzy złożyli oświadczenie o prowadzeniu przydomowego kompostownika, nie są objęci selektywną zbiórką odpadów biodegradowalnych - zielonych i biodegradowalnych - kuchennych z miejsc ich wytwarzania.*

Ponadto jak już wcześniej wskazano Rada w ogóle nie wyodrębniła w § 5 uchwały frakcji bioodpadów ani frakcji odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne, zatem wypełnienie delegacji ustawowej z art. 4 ust 2a pkt 4 ustawy jest niemożliwe.

Ponadto Rada Miejska nie wypełniła upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy, a mianowicie nie określiła w sposób prawidłowy innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Przepisu rozdziału 6 uchwały, w treści § 21 postanowiono: *W celu ograniczenia składowania odpadów ulegających biodegradacji dopuszcza się, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych, prowadzenie przez właścicieli nieruchomości kompostowania odpadów ulegających biodegradacji we własnym zakresie i na własne potrzeby, a w przypadku braku możliwości ich kompostowania na miejscu przez właściciela nieruchomości należy je dostarczać do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, albo umieszczać w przeznaczonych do tego celu workach o kolorystyce zgodnej z § 16, a następnie przekazywać uprawnionemu podmiotowi, nie można uznać za wystarczające w zakresie realizacji upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy.*

Wobec powyższego, stwierdzić należy, że niewypełnienie przez Radę delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie przepisu art. 4 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, co skutkuje negatywną oceną legalności całości badanej uchwały.

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

Zdaniem organu nadzoru zarówno tytuł rozdziału 2 pod nazwą „Wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości”, jak i przepisy § 4 ust. 1, ust. 4 i ust. 5 uchwały wykraczają poza zakres delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 ustawy. Organ nadzoru również stwierdza, że unormowania zawarte w § 18 ust. 1 uchwały podjęte zostały z przekroczeniem ww. delegacji ustawowej. Ww. przepisie Rada postanowiła, że *Właściciele nieruchomości obowiązani są do pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości z częstotliwością gwarantującą zachowanie czystości i porządku na nieruchomości*. Przepisy regulaminu stanowić mogą wyłącznie materię uchwały podejmowanej przez Radę na podstawie ww. przepisów art. 4 ust. 2 i 2a ustawy. Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, że postanowienia te przyjęte zostały z naruszeniem ustawowych norm kompetencyjnych w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do nałożenia na właścicieli obowiązku utrzymania czystości i porządku *na terenie ich nieruchomości*.

W § 3 uchwały Rada Miejska wprowadziła słowniczek pojęć. Należy zauważyć, że przepis kompetencyjny nie upoważnia Rady do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca. Zatem słowniczek pojęć zamieszczony w § 3 uchwały, wykracza poza delegację wynikającą z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

Za niezgodny z prawem należy uznać również § 16 ust. 3-6 uchwały. W ocenie organu nadzoru ustanawianie zakazów związanych z selektywną zbiórką nie stanowi materii regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Wprowadzenie zakazów dla adresatów uchwały albo pozbawione jest podstaw prawnych albo zakazy takie wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Należy bowiem wskazać, iż zakazy dotyczące postępowania z odpadami zostały uregulowane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o odpadach. Ustawa ta określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. O tym, że takie regulacje nie powinny być zamieszczone w regulaminie wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 6 lutego 2013 roku, sygn. akt II SA/Go 1076/12, NSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 listopada 2012 roku, sygn. akt II OSK 2012/12 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy z dnia 22 lutego 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1484/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nadto w Rozdziale 7 uchwały unormowano obowiązki osób utrzymujących zwierzęta *domowe*. W przepisie § 22 ust. 2 uchwały wskazano, iż: *Osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy, zobowiązane są trzymać je na terenie swojej nieruchomości. Pozostawienie psa bez stałego dozoru dozwolone jest wyłącznie w przypadku, gdy pies jest uwiązany lub znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym albo na terenie należycie ogrodzonym, w sposób zapobiegający wydostaniu się psa na zewnątrz nieruchomości*.

Na terenie nieruchomości może przebywać na swobodzie pies, o ile przebywanie takie nie jest uciążliwe dla sąsiadów i innych osób, a nieruchomość posiada ogrodzenie uniemożliwiające wydostanie się psa poza teren nieruchomości (ust. 7).

Tym samym Rada ustaliła w stosunku do wszystkich osób utrzymujących zwierzęta domowe zobowiązanie do zabezpieczenia nieruchomości w taki sposób, aby zapobiec możliwości wydostania się zwierząt poza jej granice. Rada dopuściła także zwolnienie psa ze smyczy na terenie nieruchomości ogrodzonej w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa. Wskazać należy, iż przepis ustawy, wyznaczający granice upoważnienia w przedmiocie określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, należy interpretować w związku z art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy, z której wynika wprost, że organy gminy mają określać wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Nałożenie dodatkowych obowiązków na osoby utrzymujące zwierzęta domowe muszą być wprowadzone z poszanowaniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 Konstytucji RP.

Zatem przepisy te nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Następnie, w § 22 ust. 4 uchwały Rada Miejska w Kłobucku uchwaliła zakaz wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt takich jak lecznice, wystawy itp., postanowienie to nie dotyczy osób niepełnosprawnych, korzystających z pomocy psów asystujących. Zgodnie natomiast z ust. 6 tego przepisu *Zanieczyszczenia po zwierzętach domowych ich opiekunowie powinni usuwać niezwłocznie*. Należy wskazać, iż przepisy te naruszają upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Z powołanej normy prawnej wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych 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 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, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 ustawy wątpliwości organu nadzoru budzi także zawarcie w uchwale unormowań § 17 ust. 2 zdanie 2, § 18 ust. 3, ust. 4, ust. 9 określających sposób gromadzenia zebranych w sposób selektywny odpadów takich jak: meble i odpady wielkogabarytowe, zużyte opony oraz zużyty sprzęt elektroniczny i elektryczny, popiół, w zabudowie jednorodzinnej i wielorodzinnej.

Również § 18 ust. 6 zd. 2 uchwały nie mieści się w zakresie kompetencji do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości

lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 172/XIX/2020 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kłobuck, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego