



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 4 stycznia 2021 r.

Poz. 75

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1053.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 grudnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXX/390/2020 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czeladź, 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 2020 r., poz. 1439), dalej, jako „ustawa” w związku z art. 2 i 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 25 listopada 2020 r. Rada Miejska w Czeladzi podjęła uchwałę Nr XXX/390/2020 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czeladź, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały, dalej jako „Regulamin”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 2020 r.

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

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579 i z 2020 r. poz. 875), 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 do 31 grudnia 2020 r. W analizowanym przypadku obowiązek dostosowania zrealizowany został w formie nowej uchwały Rady Miejskiej w Czeladzi w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czeladź.

W tym miejscu należy wskazać, że 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 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. 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.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 ustawy, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinno się uwzględnić przy ustalaniu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, co skutkuje negatywną oceną legalności całości badanej uchwały. Należy wyraźnie podkreślić, że organ stanowiący wydając akt prawa miejscowego musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od którejkolwiek z nich narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co zawsze będzie stanowiło istotne naruszenie prawa.

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę na błędne oznaczenie jednostek redakcyjnych w treści załącznika do uchwały - Rada nieprawidłowo stosuje ustępy i punkty, jak chociażby w § 2 załącznika do uchwały czy w § 9 załącznika do uchwały, gdzie ustępy zostały zastosowane po dwukropku, przyjmując tym samym charakter punktów. W konsekwencji, ustęp nieprawidłowo zaczyna się od niepełnego zdania, które dalej podzielone jest na kolejne punkty lub litery, co powoduje nieczytelność uchwalonej regulacji. Ponadto w § 2 ust. 4 zawarto odesłanie do § 2. Działanie takie, należy uznać za naruszenie zasady poprawnej legislacji określonej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - § 124 oraz § 55-§ 58 w związku z § 143 ZTP. Należy podkreślić, że ustępy powinny stanowić samodzielną treściowo całość - powinny być ujęte w zdania lub zespoły zdań. Z każdego ustępu powinna być możliwość odczytania przynajmniej jednej normy prawnej. Natomiast punkty i litery to niesamodzielne jednostki redakcyjne, zawierające wyliczenia (w ramach jednego ustępu lub punktu). Sposób oznaczania ww. jednostek redakcyjnych aktu prawnego również został określony w Zasadach techniki prawodawczej. I tak np. zdanie pierwsze w § 2 powinno zostać oznaczone jako ustęp pierwszy (ust. 1), składający się ze wprowadzenia do wyliczenia oraz trzech punktów (pkt), a pkt 1 i 3 zostałyby podzielone dodatkowo na litery. Z kolei obecny ust. 4 powinien zostać oznaczony jako ust. 2.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, bowiem nie określiła prawidłowo wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Regulacja uchwały w tym zakresie jest niewystarczająca, gdyż określono w § 15 Regulaminu jedynie, iż:

*1. Na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej możliwe jest utrzymywanie zwierząt gospodarskich pod warunkiem przestrzegania zasad określonych w niniejszej uchwale.*

*2. Prowadzący hodowlę zwierząt gospodarskich jest zobowiązany:*

- 1) *posiadać budynki gospodarskie przeznaczone do hodowli zwierząt gospodarskich spełniających wymogi przepisów odrębnych, zapewnić gromadzenie i usuwanie powstających w związku z hodowlą odpadów i nieczystości w sposób zgodny z prawem, w tym z wymogami niniejszej uchwały,*
- 2) *przestrzegać przepisów sanitarno-epidemiologicznych,*
- 3) *nie dopuszczać do powstawania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości, takich jak hałas i odór.*

Brak jest regulacji dot. zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub poszczególnych nieruchomościach. „W orzecznictwie podkreśla się, że celem upoważnienia ustawowego zawartego w powołanym wyżej przepisie, było zobligowanie organu stanowiącego gminy do uregulowania tych dwóch kwestii, które nie są wobec siebie alternatywne, o czym świadczy użyty w tym przepisie zwrot "w tym także". Oznacza to, że w przyznanym radzie gminy upoważnieniu mieści się zarówno określenie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jak również wskazanie obszarów lub nieruchomości wyłączonych z możliwości utrzymywania zwierząt gospodarskich. Dopiero zawarcie tych dwóch kwestii będzie czyniło zadość normie wynikającej ze wspomnianego powyżej przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy” (zob. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2020r., sygn. akt VIII SA/Wa 156/20, CBOSA).

Powyższy brak unormowań będzie przesądzać o nieprawidłowym uregulowaniu kwestii wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP – w związku niewypełnieniem przez Radę w wskazanym zakresie delegacji ustawowej, i skutkuje negatywną oceną legalności całości badanej uchwały.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z delegacją ustawową określoną w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy rada gminy winna określić szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zatem w § 14 Regulaminu Rada Miejska nieprawidłowo wskazała obowiązki właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe, gdy zobowiązana była do wskazania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (które niekoniecznie muszą być ich właścicielami). Nieprawidłowo określony zakres podmiotowy wpływa na wadliwość całej regulacji wskazanej w § 14 Regulaminu i skutkuje niewypełnieniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Powyższe wywody odnoszą się także do § 14 ust. 1 pkt 2 Regulaminu gdzie wskazano, że bezzwłocznie należy usuwać z miejsc publicznych zanieczyszczenia i odchody własnych zwierząt domowych.

Następnie, organ nadzoru wskazuje, iż delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy dotyczy terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, a zatem wszelkie regulacje dot. budynków użyteczności publicznej nie mieszczą się w zakresie delegacji.

Dodatkowo, organ nadzoru wskazuje, iż uchwałodawca nieprawidłowo nie uwzględnił wyjątków od wyprowadzenia psa na uwięzi (smyczy) ze względu na specyficzne cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologię zwierząt. Takie wyjątki w § 14 ust. 4 Regulaminu dot. jedynie obowiązku zakładania kagańca psu. Ponadto, wskazać należy, iż § 14 ust. 4 Regulaminu nieprawidłowo zawiera odniesienie do § 14 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, który nie dotyczy zakładania psom kagańców.

Dalej, wskazać należy, iż kompetencja Rady wynikająca z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy obejmuje obowiązek określenia w Regulaminie warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, czego Rada Miejska w Czeladzi w pełni nie uczyniła. Organ nadzoru wskazuje, że przyjęcie przez Radę Regulaminu ma celu uszczegółowienie obowiązków i warunków ustalonych już przez ustawodawcę z jednoczesnym uwzględnieniem wytycznych oraz zakresu kompetencji przyznaných Radzie w treści art. 4 ustawy. Analiza przedmiotowej uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w Czeladzi nie wypełnia delegacji ustawowej w zakresie dotyczącym określenia warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, co równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i prowadzi do negatywnej oceny legalności całości badanego aktu. Dokonując analizy § 9 ust. 3 Regulaminu, organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Czeladzi nie wskazała warunków utrzymania pojemników w stanie porządkowym. Zgodnie bowiem z ww. § 9 ust. 3 Regulaminu, *Ustala się warunki lokalizowania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych i ich utrzymania*

w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym: 3. warunki utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym:

1) właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymywania pojemników na odpady komunalne w należytym stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym zapewniającym możliwość korzystania z nich bez przeszkód i niepowodującym zagrożeń dla zdrowia użytkowników, w szczególności poprzez ich czyszczenie i dezynfekowanie co najmniej dwa razy do roku oraz poprzez stałą naprawę ich szczelności,

2) właściciele nieruchomości mogą zlecić wykonanie usług w zakresie czyszczenia, dezynfekcji pojemników na odpady komunalne.

Powyższą regulację, z uwagi na brak określenia warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie porządkowym należy uznać za niewypełnienie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Jednocześnie wskazać należy, że z delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy wynika, że Rada Miejska powinna uregulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tymczasem Rada Miejska w § 11 Regulaminu posługując się pojęciem „co najmniej”, „nie rzadsza niż” postanowiła ustalić minimalną częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, do czego nie była uprawniona. Częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, zwłaszcza tych których pozbywanie wiąże się z odbiorem ich przez uprawnionego przedsiębiorcę „u źródła” powinna być określona konkretnie. Tak by adresat norm był świadomy treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Tymczasem, z tak sformułowanego przepisu uchwały nie można bowiem ustalić z jaką częstotliwością należy pozbywać się odpadów komunalnych. Jednocześnie wskazania wymaga, iż częstotliwość pozbywania się odpadów wynikająca z regulaminu powinna korelować z częstotliwością odbierania tych odpadów na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Wobec czego, § 11 Regulaminu w zakresie wyrazów: „nie rzadsza niż”, „co najmniej” należy zakwalifikować, jako sprzeczny z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Podkreślić należy, iż 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 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, iż metale oraz tworzywa sztuczne to osobne frakcje odpadów, dlatego za nieprawidłowy należy uznać zapis uchwały określony w § 2 pkt 1 lit. c Regulaminu przewidujący, iż: *Właściciele nieruchomości mają obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych poprzez:*

1. zbieranie w przeznaczonych do tego celu pojemnikach i workach, następujących frakcji odpadów komunalnych:

c) metale i tworzywa sztuczne.

Dalej, w ocenie organu nadzoru przepis § 3 ust. 4 Regulaminu, który stanowi, iż:

*Właściciel nieruchomości zabudowy jednorodzinnej, który zadeklaruje kompostowanie bioodpadów stanowiących odpady komunalne w przydomowym kompostowniku, będzie zwolniony z obowiązku posiadania worka na bioodpady* jest sprzeczny z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Rada w treści § 3 ust. 4 Regulaminu uzależniła zwolnienie właścicieli nieruchomości zabudowy jednorodzinnej z obowiązku posiadania worka na bioodpady, w przypadku zadeklarowania przez nich

kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych. Tymczasem, zgodnie z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy *rada gminy może w regulaminie określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady*. Organ nadzoru stwierdza, że zwolnienie z obowiązku posiadania pojemnika (worka) na bioodpady powinno zostać uzależnione od faktu kompostowania bioodpadów zgodnie z wymaganiami określonymi przez Radę, a nie od samego zadeklarowania kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne. Odróżnić należy bowiem należy usankcjonowaną prawnie sytuację zgłoszenia faktu kompostowania bioodpadów w przypadku ustalenia przez radę gminy zwolnienia w oparciu o przepis art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy (działanie fakultatywne właściciela nieruchomości) od samego faktu kompostowania stanowiącego podstawę do zastosowania zwolnienia ustalonego przez radę. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, iż każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak, by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miejska w Czeladzi poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały w części dotyczącej § 3 ust. 4 Regulaminu naruszyła art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto, wątpliwości interpretacyjne budzi regulacja zawarta w § 8 ust. 3 pkt 2 Regulaminu w której Rada Miejska w Czeladzi przewidziała, iż: *nieruchomość licząca powyżej czterech osób zamieszkałych zobowiązana jest do wyposażenia nieruchomości w dodatkowe pojemniki o pojemności minimum 110 l tak, aby na każde kolejne cztery osoby ilość pojemników minimum 110 l wzrastała o dodatkową sztukę, uwzględniając częstotliwość określoną w niniejszym regulaminie*. Regulacja ta bowiem przewiduje wzrost ilości sztuk pojemników (zamiast pojemności) na każde kolejne 4 osoby zamieszkałe. Powyższe może rodzić problemy wykonawcze zwłaszcza w kontekście § 8 ust. 5 Regulaminu dot. zabudowy wielomieszkaniowej. Przepis § 8 ust. 5 Regulaminu przewiduje bowiem, iż *zarządcy nieruchomości wielomieszkaniowych zobowiązani są dostosować pojemność pojemników do liczby mieszkańców i cyklu wywozu tak, aby pojemniki te nie przepelniały się oraz spełnione były wymagania określone w niniejszym regulaminie*. Zastosowanie wymagań z § 8 ust. 3 pkt 2 Regulaminu w związku z § 8 ust. 5 Regulaminu doprowadziło by bowiem do sytuacji, w której zarządca nieruchomości powinien na każde kolejne 4 osoby wyposażyć nieruchomość w kolejny pojemnik o min. pojemności 110 l, bez możliwości zastosowania mniejszej ilości sztuk pojemników, za to o większej pojemności np. 1100 l.

W § 9 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Rada Miejska w Czeladzi postanowiła, że:

*Ustala się warunki lokalizowania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym:*

*1. warunki rozmieszczania pojemników w obrębie nieruchomości:*

*1) właściciele nieruchomości zobowiązani są do wyznaczenia miejsca lokalizacji pojemników*

*przeznaczonych do gromadzenia odpadów komunalnych, zapewniając do nich łatwy dostęp z zachowaniem warunków określonych w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 z późn. zm.), przy czym w razie braku możliwości spełnienia wymogów zawartych w powyższym rozporządzeniu dopuszcza się:*

*a) lokalizowanie pojemników w miejscu udostępnionym przez właściciela sąsiedniej nieruchomości – za zgodą jej właściciela lub w porozumieniu z nim, po zgłoszeniu takiego przypadku - w odniesieniu do nieruchomości zamieszkałych - gminie, w odniesieniu do nieruchomości niezamieszkałych – jednostce wywozowej,*

*b) wspólne korzystanie przez właścicieli sąsiadujących ze sobą nieruchomości zamieszkałych z pojemników na odpady komunalne – w drodze porozumienia między właścicielami nieruchomości, po zgłoszeniu takiego przypadku gminie.*

Organ nadzoru wskazuje, że analizowane przepisy Regulaminu w zakresie w jakim dotyczą rozmieszczenia pojemników za zgodą właściciela sąsiedniej nieruchomości, lub drodze w porozumienia właścicieli nieruchomości dotyczą stosunków cywilnoprawnych (konsensualnych), a tym samym nie mogą

stanowiąc materii regulaminowej, w związku z czym przekraczają delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy.

Dalej, w ocenie organu nadzoru, za regulację wykraczającą poza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 ustawy należy uznać regulację zawartą w § 9 ust. 4 Regulaminu w zakresie w jakim dotyczy utrzymania czystości porządku na terenie przylegającym do obiektów wymienionych w tym przepisie uchwały.

Z kolei, w § 12 ust. 3 i 4 Regulaminu Rada Miejska w Czeladzi wskazała, że:

3. *Częstotliwość opróżniania z osadów ściekowych zbiorników oczyszczalni przydomowych wynika z ich instrukcji eksploatacji.*

4. *Szczelny zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub oczyszczalnia przydomowa muszą być zlokalizowane w sposób umożliwiający dojazd do nich pojazdu asenizacyjnego jednostki wywozowej.*

Tymczasem, w ustawowo określonym pojęciu nieczystości ciekłych (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy) mieszczą się wyłącznie ścieki gromadzone w zbiornikach bezodpływowych. Tym samym regulacje dotyczące przydomowych oczyszczalni ścieków uznać należy za wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej. Oczyszczalnie przydomowe nie stanowią urządzeń kanalizacyjnych ani zbiorników bezodpływowych i nie gromadzą nieczystości ciekłych w rozumieniu ustawy (art. 2 ust. 1 pkt 1 i 5, art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3a ustawy). Ponadto, wskazania wymaga, iż § 12 ust. 4 Regulaminu wykracza w całości poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 3 upoważniającą organ stanowiący gminy do określenia wymagań w zakresie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W § 15 ust. 2 pkt 3 Regulaminu Rada wskazała, iż: *Prowadzący hodowlę zwierząt gospodarskich jest zobowiązany:*

3) *nie dopuszczać do powstawania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości, takich jak hałas i odór.*

Należy zauważyć, że pojęcie uciążliwości jest pojęciem subiektywnym i dla różnych odbiorców norm prawnych może mieć różne znaczenie. W związku z powyższym wskazany wyżej przepis uchwały w zakresie, w jakim posługuje się tym pojęciem, istotnie narusza prawo, to jest art. 2 Konstytucji RP. Uchwałodawca nie określił również, jaki poziom hałasu lub odoru może stanowić uciążliwość dla otoczenia, co czyni powyższe obowiązki niemożliwymi do realizacji.

Powyższe wywody znajdują także zastosowanie do § 3 ust. 3 Regulaminu w zakresie wyrazów: „pod warunkiem, że nie stanowi uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości” oraz § 6 pkt 2 Regulaminu w zakresie wyrazów "nie powodują uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości. Zdaniem organu powyższe powoduje niejasność ww. przepisów i wynikających z nich obowiązków określonego postępowania, co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP, zwłaszcza, że pojęcie " uciążliwości" jest pojęciem względnym i wysoce subiektywnym – i dla każdego oznacza co innego.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXX/390/2020 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czeladź, 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 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**