Warszawa, 26 maja 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

 WNP-I.4131.69.2020.MW

**Rada Gminy Wiązowna**

**ul. Lubelska 59**

**05-462 Wiązowna**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Wiązowna Nr 33.XX.2020 z dnia 30 kwietnia 2020 r. *w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wiązowna,* **w całości.**

**Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 30 kwietnia 2020 r. Rada Gminy Wiązowna podjęła uchwałę Nr 33.XX.2020 *w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wiązowna.*

W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), zwanej dalej: „u.s.g*.”* oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.c.p.g*”.*

Na podstawie art. 4 ust. 1 u.c.p.g. rada gminy uchwala regulamin czystości i porządku na terenie gminy po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Wiązowna podjęła po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Otwocku.

Art. 4 ust. 2 u.c.p.g. określa natomiast enumeratywnie elementy, jakie powinien zawierać uchwalany przez radę gminy regulamin. Zgodnie z treścią tego przepisu 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) uprzątania 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.*

Z kolei na podstawie art. 4 ust. 2a u.c.p.g.  rada gminy w regulaminie może:

*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”.*

Wskazać należy, iż przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu, 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. Podkreślić należy, iż elementy wskazane w art. 4 ust. 2 i 2a u.c.p.g. mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 527/06; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 59/07).

Ponadto unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12).

Z uwagi na fakt, że wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 u.c.p.g. regulamin stanowi prawo miejscowe powinien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 u.c.p.g. wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/Gl 531/07).

Granicę nieważności uchwały stanowi ustalenie, że doszło do istotnego naruszenia prawa, co ma miejsce w szczególności w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały lub naruszenia procedury jej uchwalania. Zdaniem organu nadzoru z taką sytuacją istotnego naruszenia prawa mamy do czynienia w niniejszej sprawie w zakresie zarzutów organu nadzoru dotyczących unormowań zawartych w kwestionowanej części załącznika do uchwały.

Mając na uwadze użyte w załączniku do uchwały, tj. w § 3 ust. 2 pkt 3, ust. 6; § 6 ust. 3 pkt 1, ust. 4 pkt 1, ust. 5 pkt 1; § 8 ust. 2 pkt 4; § 9 ust. 1 pkt 1 lit. c, pkt 2 lit. c, pkt 3 lit. c, ust. 3 sfomułowanie „opakowania wielomateriałowe”, stwierdzić należy, że Rada Gminy dokonała nieuprawnionej modyfikacji pojęcia ustawowego „*odpady opakowaniowe wielomateriałowe*” wprowadzając tym samym do regulaminu rodzaj frakcji odpadów, którego ustawa nie przewiduje.

W § 3 ust. 7 załącznika do uchwały Rada posłużyła się sformułowaniem „*biodegradowalne*”, modyfikując użyte przez ustawodawcę pojęcie „*odpady ulegające biodegradacji*”. Zauważyć należy, że żadne przepisy nie zawierają definicji pojęcia określonego przez Radę. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797, z późn. zm.), zwana dalej „u.o.” zawiera definicje pojęć: bioodpadów oraz odpadów ulegających biodegradacji. Zgodnie z definicją ustawową przez bioodpady należy rozumieć 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. Z kolei zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 10 u.o. pod pojęciem odpadów ulegających biodegradacji należy rozumieć odpady, które ulegają rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów. Żadne zatem przepisy nie nadają Radzie upoważnienia do modyfikacji ustawowych pojęć. Wobec powyższego należy uznać, że Rada wprowadzając do regulaminu pojęcie „*odpadów biodegradowalnych*” przekroczyła ustawowe upoważnienie i zmodyfikowała pojęcia ustawowe.

Również za niezgodne z prawem należy uznać ustalenia Rady zawarte w § 5 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały w odniesieniu do sformułowania: „*pojazdów mechanicznych*”. U.c.p.g. odnosi się wyłącznie do sformułowania „*pojazdy samochodowe*”. Zatem Rada Gminy posługując się takim sformułowaniem rozszerzyła kwestię wskazaną Radzie do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach. Definicję pojazdu samochodowego, o którym mowa w u.c.p.g. zawiera art. 2 pkt 33 ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110, z późn. zm.), zgodnie z którym pojazdem samochodowym określa się „*pojazd silnikowy, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h; określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego*”.

Z kolei legalną definicję pojazdu mechanicznego zawiera ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2214). Zgodnie zatem z art. 2 ust. 1 pkt 10 przywołanej ustawy pojęcie pojazd mechaniczny oznacza: pojazd samochodowy, ciągnik rolniczy, motorower i przyczepę określone w przepisach [ustawy](https://sip.lex.pl/#/document/16798732?cm=DOCUMENT) - Prawo o ruchu drogowym, jak również pojazd wolnobieżny w rozumieniu przepisów [ustawy](https://sip.lex.pl/#/document/16798732?cm=DOCUMENT) - Prawo o ruchu drogowym, z wyłączeniem pojazdów wolnobieżnych będących w posiadaniu rolników posiadających gospodarstwo rolne i użytkowanych w związku z posiadaniem tego gospodarstwa.

Z uwagi na fakt, że każdy pojazd samochodowy jest pojazdem mechanicznym (silnikowym), ale już nie każdy pojazd mechaniczny jest pojazdem samochodowym, nie należy traktować tych pojęć tożsamo. Rada rozszerzając regulacje zawarte w załączniku do uchwały na wszystkie pojazdy mechaniczne nie wypełniła prawidłowo obligatoryjnej delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 lit. d u.c.p.g.

Brak upoważnienia Rady w tym zakresie oznacza zakaz powtarzania w regulaminie definicji ustawowych, modyfikacji przepisów ustawowych, tworzenia w regulaminie na jego potrzeby własnych definicji pojęć, jak i ustalania znaczenia określeń ustawowych. Niezgodność z prawem tworzenia w regulaminie definicji określonych na poziomie ustawy, jest ponadto uzasadnioną okolicznością, że interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, w której go zmodyfikowano, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. „*Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej*” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 111/18).

W § 3 ust. 11 załącznika do uchwały Rada ustaliła, że: „*Chemikalia, odpady niebezpieczne gromadzone w gospodarstwie domowym (resztki farb, lakierów, rozpuszczalników, zbiorniki po aerozolach, pozostałości po domowych środkach do dezynfekcji i dezynsekcji, pozostałości po środkach ochrony roślin i opakowania po nich, żarówki, świetlówki), odpady budowlane i rozbiórkowe oraz odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki, należy wydzielać z powstających odpadów i przekazywać je do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych”.* Z kolei w § 9 ust. 12 załącznika do uchwały Rada ustaliła, że: „*Chemikalia, odpady niebezpieczne gromadzone w gospodarstwie domowym (resztki farb, lakierów, rozpuszczalników, zbiorniki po aerozolach, pozostałości po domowych środkach do dezynfekcji i dezynsekcji, pozostałości po środkach ochrony roślin i opakowania po nich, żarówki, świetlówki) należy przekazywać do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych*”. Mając na uwadze przywołane wyżej ustalenia stwierdzić należy, że Rada Gminy Wiązowna dokonała nieuprawnionego zawężenia katalogu odpadów niebezpiecznych.

Definicję odpadów niebezpiecznych zawiera art. 6 u.o. Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem odpady niebezpieczne to odpady wskazane w katalogu odpadów, określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 3 tejże ustawy, jako odpady niebezpieczne, z zastrzeżeniem art. 7. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 4 zdanie pierwsze u.o. odpadami niebezpiecznymi są odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych.

Katalog odpadów z podziałem na grupy, podgrupy i rodzaje ze wskazaniem odpadów niebezpiecznych określa załącznik do rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów.

Mając na uwadze treść załącznika do wyżej wskazanego rozporządzenia stwierdzić należy, że Rada Gminy Wiązowna, wskazując w § 3 ust. 11 oraz w § 9 ust. 12 załącznika do uchwały jako odpady niebezpieczne wyłącznie resztki farb, lakierów, rozpuszczalników, zbiorniki po aerozolach, pozostałości po domowych środkach do dezynfekcji i dezynsekcji, pozostałości po środkach ochrony roślin i opakowania po nich, żarówki, świetlówki, dokonała zawężenia katalogu odpadów niebezpiecznych określonych w rozporządzeniu Ministra Klimatu z 2 stycznia 2020 r., co uznać należy za niedopuszczalne.

Reasumując, brak jest zatem delegacji ustawowej opartej na art. 4 ust. 2 u.c.p.g. do formułowania własnych definicji pojęć oraz do dokonywania modyfikacji definicji ustawowych.

W § 4 załącznika do uchwały Rada Gminy określiła wymagania w zakresie uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń w części nieruchomości służących do użytku publicznego, ustalając, że: „*Właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym chodników położonych wzdłuż nieruchomości bezpośrednio przy jej granicy, poprzez:*

*1) uprzątniecie mechaniczne lub ręczne,*

*2) uprzątniecie za pomocą środków chemicznych, jeżeli środki te zostały do tego celu prawnie dopuszczone”.*

W świetle przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. regulamin, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.c.p.g. powinien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. przewidziany jest dla właścicieli nieruchomości obowiązek zapewnienia utrzymania czystości i porządku poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Ustawa zastrzega jednak, że za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Istotnym jest, że obowiązek, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie dotyczy chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Mając na uwadze treść przywołanego wyżej przepisu, stwierdzić należy, że w uchwale brak jest zatem wyłączenia chodników, na których możliwy jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Wobec powyższego uznać należy, że Rada Gminy dokonała modyfikacji regulacji ustawowych, jak również nie wypełniła delegacji ustawowej.

Za istotne naruszenie prawa uznać należy ustalenie poczynione przez Radę w: § 6 ust. 8 załącznika do uchwały, którym Rada ustaliła, że: „*Dopuszcza się, aby odpady ulegające biodegradacji były zbierane i kompostowane przez właścicieli nieruchomości w przydomowych kompostownikach. Kompostownik przydomowy to miejsce lub pojemnik, w którym następują procesy rozkładu substancji organicznych i przekształcania ich w kompost*” oraz w § 9 ust. 4 załącznika do uchwały, w którym Rada ustaliła obowiązek poddawania procesowi kompostowania odpadów ulegających biodegradacji, w tym bioodpadów w przydomowych kompostownikach, zaś w sytuacji braku takiej możliwości, przekazywania tych odpadów podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych.

Na podstawie art. 4 ust. 2a pkt 4 u.c.p.g. 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, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady. Wobec powyższego uznać należy, że możliwość kompostowania przewidziana w regulaminie rozszerza uprawnienie do kompostowania na wszystkie nieruchomości, podczas gdy u.c.p.g. zawęża to uprawnienie podmiotowo wyłącznie do właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi.

Ustalenie Rady nie tylko rozszerza ustawowe uprawnienie podmiotowo, lecz także rozszerza je w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek kompostowania wszystkich odpadów ulegających biodegradacji, które u.c.p.g. ogranicza wyłącznie do bioodpadów.

W rozdziale 6 pn. „Wymagania w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów”, a konkretnie w § 7 pkt 2 załącznika do uchwały Rada wskazała obowiązek właścicieli dotyczący dbania o czystość i porządek na terenie **przylegającym do miejsc gromadzenia odpadów** oraz w altanach śmietnikowych i pergolach śmietnikowych, w tym nie dopuszczanie do zalegania odpadów na ziemi. Art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości i porządku, m.in. poprzez utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Ponadto art. 4 ust. 2 pkt 2a u.c.p.g. przewiduje dla Rady upoważnienie do określenia w regulaminie zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w tym utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Ustawa ogranicza się zatem wyłącznie do „miejsc gromadzenia odpadów”. Zestawiając ze sobą ustalenia poczynione przez Radę oraz regulację zwartą w przywołanych przepisach u.c.p.g. stwierdzić należy, że Rada dokonała rozszerzenia ustawowego obowiązku do terenów przylegających do miejsc gromadzenia odpadów, przez co dokonała modyfikacji art. 5 ust. 1 pkt 1 oraz art. 4 ust. 2 pkt 2a u.c.p.g. W świetle powyższego stwierdzić należy, że Rada Gminy w sposób istotny naruszyła przepisy u.c.p.g. w zakresie, w jakim ustalając obowiązki i zasady dbania o czystość i porządek na terenie gminy wykroczyła poza miejsca gromadzenia odpadów.

W Rozdziale 7 załącznika do uchwały Rada Gminy ustaliła wymagania w zakresie częstotliwości i sposobów pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W § 8 ust. 4 załącznika do uchwały Rada ustaliła, że: „*Pojemniki oraz worki, a także meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte opony od samochodów osobowych w ilości maksymalnie 4 sztuk rocznie z gospodarstwa domowego, należy udostępnić w dniu odbioru odpadów, wystawiając je przed posesję w miejscu widocznym i dostępnym dla pracowników podmiotu odbierającego odpady bez konieczności wejścia na teren nieruchomości. Dopuszcza się możliwość odstąpienia od tego wymogu w porozumieniu właściciela nieruchomości z przedsiębiorcą uprawnionym do odbierania odpadów komunalnych”*. Wobec poczynionych przez Radę Gminy ustaleń w § 8 ust. 4 załącznika do uchwały, wskazać należy, że wymogi dotyczące odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości ustala Rada. Niedopuszczalne są zatem jakiekolwiek odstępstwa w drodze porozumienia właściciela nieruchomości z przedsiębiorcą uprawnionym do odbierania odpadów komunalnych. Mając na uwadze obowiązujące na terenie gminy prawo miejscowe, brak jest zatem możliwości ustalania przez podmiot prywatny wymogów w zakresie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości. Wobec powyższego ustalenia zawarte w § 8 ust. 4 załącznika do uchwały uznać należy za istotnie naruszające prawo.

W § 9 ust. 5 i 6 załącznika do uchwały Rada dokonała błędnego odwołania do jednostki reakcyjnej regulaminu, która de facto nie istnieje. Kwestie harmonogramu odbierania odpadów komunalnych zostały zatem zawarte w § 8 ust. 3 załącznika do uchwały, nie jak wskazała Rada – w § 7 ust. 3 załącznika do uchwały.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje na obowiązek przestrzegania przez Radę zasad prawidłowej legislacji, przewidzianych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 156 ust. 2 załącznika do tego rozporządzenia: „*Jeżeli odesłanie stosuje się tylko ze względu na potrzebę osiągnięcia skrótowości tekstu, w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła”.*

Wobec powyższego uznać należy, że Rada przez błędne odesłanie w § 9 ust. 5 i 6 załącznika do uchwały do nieistniejącego § 7 ust. 3 regulaminu działała wbrew Zasadom techniki prawodawczej określonym we wskazanym wyżej rozporządzeniu.

W § 9 ust. 10 załącznika do uchwały Rada ustaliła, że „*Zużyte baterie i akumulatory (inne niż przemysłowe i samochodowe) należy przekazywać do punktów zbiórki zlokalizowanych w wybranych budynkach użyteczności publicznej lub przekazywać do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych”*. Zaznaczyć należy, że u.c.p.g. nie przewiduje podziału akumulatorów na inne niż przemysłowe i samochodowe, odnosi się zatem do każdego rodzaju akumulatorów. Wobec powyższego Rada Gminy Wiązowna poczynając takie ustalenie dokonała ograniczenia akumulatorów wyłącznie do „*innych niż przemysłowe i samochodowe*”. Rada nie posiada uprawnień do wprowadzania tego rodzaju ograniczeń w akcie prawa miejscowego.

Za istotnie naruszające prawo należy uznać także ustalenia Rady zawarte w § 10 załącznika do uchwały.

W ust. 1 przywołanego paragrafu Rada ustaliła obowiązek dla właścicieli nieruchomości dotyczący pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości **poprzez podłączanie budynków do istniejącej kanalizacji sanitarnej lub zastosowanie przydomowych oczyszczalni ścieków, a w pozostałym przypadku poprzez zastosowanie odpowiedniej wielkości szczelnych zbiorników bezodpływowych.** Przepisy u.c.p.g. a konkretnie art. 5 ust. 1 pkt 2 przewiduje dla właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości i porządku poprzez „*przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”*. Mając na uwadze ustalenie poczynione przez Radę oraz treść przywołanego przepisu u.c.p.g. uznać należy, że Rada w sposób nieuprawniony dokonała modyfikacji art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. w zakresie, w jakim nałożyła przedmiotowym regulaminem obowiązek na właścicieli nieruchomości podłączenia budynków do istniejącej kanalizacji sanitarnej lub zastosowanie przydomowych oczyszczalni ścieków. Ustawodawca wskazuje wprost, że przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe w przypadku korzystania z przydomowych oczyszczalni, zatem ustalenie Rady w tym zakresie uznać należy za istotnie naruszające przywołany przepis u.c.p.g.

Wobec powyższego Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.

Z kolei w § 10 ust. 2 u.c.p.g. Rada ustaliła obowiązek dla właścicieli nieruchomości pozbywania się nieczystości ciekłych ze zbiornika bezodpływowego **z częstotliwością niedopuszczającą do jego przepełnienia oraz wylewania się i przenikania jego zawartości do gruntu, wynikającą z jego instrukcji eksploatacji.** Ustawa wskazuje wprost, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g.). Sformułowanie użyte przez Radę w regulaminie - częstotliwość niedopuszczająca do jego przepełnienia oraz wylewania się i przenikania jego zawartości do gruntu – jest pojęciem niedookreślonym, które nie wskazuje konkretnej wartości. Adresat regulaminu nie będzie na podstawie aktualnego jego brzmienia ocenić tego, jak często powinien pozbywać się nieczystości ciekłych ze zbiornika bezodpływowego. Uniemożliwi to jednocześnie wypełnienie obowiązków spoczywających na właścicielach nieruchomości w tym zakresie. Odnosząc się z kolei do ustalenia, że pozbywanie się nieczystości ciekłych przez właścicieli nieruchomości ma nastąpić z częstotliwością wynikającą z instrukcji eksploatacji zbiorników bezodpływowych, wskazać należy zgodnie z u.c.p.g. owa częstotliwość ma wynikać właśnie z treści regulaminu, nie zaś z instrukcji eksploatacji. Wobec powyższego, stwierdzić należy, ze Rada Gminy nie wypełniła delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g.

Za istotnie naruszające przepisy u.c.p.g. uznać należy ustalenie Rady zawarte w § 10 ust. 3 załącznika w brzmieniu: „*Właściciele nieruchomości na których znajduje się zbiornik bezodpływowy, powinni mieć zawartą umowę z przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz posiadać dowody zapłaty za usługi wywozu nieczystości ciekłych wystawionych każdorazowo, po wykonaniu usługi, przez podmiot odbierający nieczystości ciekłe”.* Przepisy u.c.p.g. nie przewidują obowiązku zawierania umów, o których mowa w ustaleniu Rady. Ograniczając się zatem wyłącznie do obowiązku **udokumentowania** przez właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, korzystania z usług wykonywanych przez podmioty wskazane w art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 u.c.p.g. Zgodnie z u.c.p.g. udokumentowanie ma nastąpić w formie umowy. Ponadto na podstawie art. 6 ust. 1a u.c.p.g. Rada Gminy może określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g.

Za istotnie naruszające przepisy u.c.p.g. uznać należy ustalenia Rady zawarte w § 15 ust. 3 załącznika do uchwały, którym Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek przeprowadzenia deratyzacji, w każdym przypadku pojawienia się gryzoni w obrębie nieruchomości. W odniesieniu do powyższej kwestii wskazać należy, że przepisy u.c.p.g. nadają Radzie upoważnienie wyłącznie do regulowania ustaleń dotyczących wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania (art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.). W ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła upoważnienie ustawowe bowiem zobowiązała właścicieli nieruchomości do przeprowadzenia deratyzacji wskazanych miejsc „*w obrębie nieruchomości*” oraz częstotliwości jej przeprowadzania: „*w każdym przypadku pojawienia się gryzoni*”. Rada Gminy nie posiada zatem uprawnień do tego, by zobowiązać właściciela nieruchomości do jej przeprowadzenia, ani do określenia częstotliwości przeprowadzenia deratyzacji. Kwestie dotyczące zwalczania gryzoni na nieruchomościach zostały uregulowane ustawą z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, z późn. zm.), zgodnie z którą na właścicielu, posiadaczu czy zarządcy nieruchomości ciąży ustawowy obowiązek przeprowadzenia deratyzacji w przypadku wystąpienia gryzoni na jego nieruchomości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Łd 48/20).

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wiązowna nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w art. 4 ust. 2 i 2a u.c.p.g. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien on być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

Za niezgodne z prawem, a w szczególności z normą upoważniającą, z konstytucyjną zasadą praworządności – art. 7 Konstytucji RP, z wynikającymi z przepisów konstytucyjnych warunkami legalności aktu wykonawczego, należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 i 2a u.c.p.g., a przekazanych do unormowania regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Rada Gminy przy opracowywaniu aktów prawa miejscowego powinna przestrzegać podstawowych zasad działalności organów administracji publicznej w tym zakresie tj.: akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów, układ aktu powinien być przejrzysty, przy czym dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie, zaś redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji. W uwzględnieniu powyższego, organ nadzoru uznał stwierdzenie nieważności uchwały w całości za w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z dniem jego doręczenia.