Warszawa, 19 stycznia 2021 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

 WNP-I.4131.6.2021.MW

**Rada Miasta Józefowa**

**ul. Kardynała Wyszyńskiego 1**

**05-420 Józefów**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwał Rady Miasta Józefowa z dnia 18 grudnia 2020 r.:

- Nr 260/VIII/2020 *w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Józefowa,* **w całości,**

oraz

- Nr 261/VIII/2020 *w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów,* **w całości.**

**Uzasadnienie**

W dniu 18 grudnia 2020 r. Rada Miasta Józefowa podjęła uchwały: Nr 260/VIII/2020 *w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Józefowa* oraz
Nr 261/VIII/2020 *w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i gospodarowania tych odpadów.*

Kwestionowane uchwały Rada podjęła po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego.

Przez naruszenie prawa w sposób istotny w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się uchybienia prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. [II SA/Wr 1459/97](https://sip.lex.pl/#/document/520127501?cm=DOCUMENT)). Uchybieniem takim jest między innymi naruszenie przepisów prawa, które wyznaczają kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego (poprzez wadliwą ich wykładnię), jak również przepisów, które regulują procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmieciak. Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny 2001, z.1 - 2).

Podstawę prawną uchwały Rady Miasta Józefowa Nr 260/VIII/2020 z dnia 18 grudnia 2020 r. *w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Józefowa* stanowił, m.in. art. 4 ust.1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.c.p.g.”, zgodnie z którym:

*„1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwala 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) 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 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 Miasta winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 u.c.p.g. wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregokolwiek 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).

Natomiast jako podstawę prawną uchwały Nr 261/VIII/2020 z dnia 18 grudnia 2020 r. *w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów* Rada wskazała, m.in. art. 6r ust. 3, 3a i 3b u.c.p.g, zgodnie z którym:

„*6r*.*3. Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.*

*3a. W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

*3b. Dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych”.*

W § 2 ust. 1 regulaminu Rada Miasta wskazała obowiązek prowadzenia przez właścicieli nieruchomości selektywnej zbiórki następujących frakcji odpadów komunalnych:

*„1) papier;*

*2) szkło;*

*3) tworzywa sztuczne;*

*4) metale;*

*5) odpady opakowaniowe wielomateriałowe;*

*6) bioodpady i odpady ulegające biodegradacji;*

*7) odpady zielone;*

*8) przeterminowane leki;*

*9) chemikalia;*

*10) odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałe w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły, strzykawki lub ampułkostrzykawki;*

*11) zużyte baterie i akumulatory;*

*12) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny;*

*13) meble i inne odpady wielkogabarytowe;*

*14) zużyte opony;*

*15) odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne”.*

Ustalenie Rady zawarte w § 2 ust. 1 regulaminu w sposób istotny narusza prawo, w zakresie, w jakim organ stanowiący Miasta nie objął tym ustaleniem wszystkich frakcji odpadów komunalnych zbieranych w sposób selektywny zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b u.c.p.g. Wśród frakcji odpadów wskazanych w § 2 ust. 1 regulaminu Rada nie uwzględniła zarówno odpadów niebezpiecznych, jak i odpadów tekstyliów i odzieży.

Zarzut dotyczący niewypełnienia delegacji w zakresie, w jakim Rada nie uwzględniła odpadów niebezpiecznych wśród frakcji odpadów zbieranych w sposób selektywny należy również odnieść do ustaleń zawartych w: § 2 ust. 8 uchwały Nr 261/VIII/2020 oraz § 3 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały Nr 261/VIII/2020.

Brak wypełnienia delegacji określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b u.c.p.g. stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności regulaminu.

Za istotnie naruszające prawo w kontekście braku spójności nazw frakcji odpadów komunalnych z u.c.p.g., z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028), zwanego dalej: „rozporządzeniem” oraz w obrębie tej samej uchwały uznać należy ustalenia Rady zawarte w:

- § 2 ust. 1 pkt 6, § 3 ust. 3, § 5 ust. 1 pkt 6 regulaminu; § 2 ust. 3, § 2 ust. 8 pkt 6 uchwały Nr 261/VIII/2020 oraz § 3 ust. 4 pkt 6 załącznika nr 1 do uchwały Nr 261/VIII/2020 – w zakresie, w jakim Rada błędnie posłużyła się nazwą frakcji odpadów komunalnych wprowadzając nową nazwę, tj. „*bioodpady i odpady ulegające biodegradacji”.* 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. Wobec powyższego wskazuje, iż bioodpady są rodzajem odpadów ulegających biodegradacji, nie zaś odpadami odrębnymi tak jak wskazała Rada;

- § 5 ust. 1 pkt 16 regulaminu; § 2 ust. 8 pkt 16 uchwały Nr 261/VIII/2020 oraz § 3 ust. 4 pkt 16 załącznika nr 1 do uchwały Nr 261/VIII/2020 – w zakresie, w jakim Rada w miejsce frakcji odpady budowlane i rozbiórkowe wprowadziła nową nazwę, tj. „odpady poremontowe i budowlane”;

- § 2 ust. 3, § 3 ust. 2, § 4 ust. 2, § 11 ust. 1 i § 11 ust. 5 regulaminu; § 2 ust.1 uchwały Nr 261/VIII/2020 oraz § 3 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały Nr 261/VIII/2020 – w zakresie, w jakim Rada w miejsce frakcji odpadów niesegregowanych (zmieszanych) wprowadziła nowe nazwy frakcji, tj. „odpady komunalne zmieszane” oraz „odpady zmieszane”;

- § 4 ust. 3, § 11 ust. 2 regulaminu – w zakresie, w jakim Rada w miejsce frakcji odpady opakowaniowe wielomateriałowe wprowadziła nową frakcję, tj. „opakowania wielomateriałowe”;

- § 2 ust. 2 uchwały Nr 261/VIII/2020 – w zakresie, w jakim Rada w miejsce frakcji metale wprowadziła nazwę frakcji, tj. „metal”;

- § 5 ust. 1 pkt 9 regulaminu; § 2 ust. 6 i ust. 8 pkt 9 uchwały Nr 261/VIII/2020 oraz § 3 ust. 4 pkt 9 załącznika nr 1 do uchwały Nr 261/VIII/2020 – w zakresie, w jakim Rada w miejsce frakcji meble i inne odpady wielkogabarytowe wprowadziła nową nazwę frakcji, tj. „odpady wielkogabarytowe”;

- § 5 ust. 1 pkt 15 regulaminu; § 2 ust.8 pkt 15 uchwały Nr 261/VIII/2020 oraz § 3 ust. 4 pkt 15 załącznika nr 1 do uchwały Nr 261/VIII/2020 – w zakresie, w jakim Rada w miejsce frakcji odpadów tekstyliów i odzieży wprowadziła nową frakcję, tj. „odzież i tekstylia”.

Ponadto w § 3 ust. 1 pkt 1 – 4 regulaminu oraz w § 2 ust. 5 uchwały Nr 261/VIII/2020 Rada posłużyła się nazwami frakcji odpadów zbieranych w sposób selektywny w pojemnikach/workach
w sposób niespójny z rozporządzeniem.

Zgodnie zatem z § 3 rozporządzenia w sposób selektywny zbiera się następujące frakcje odpadów komunalnych:

„*1) papier;*

*2) szkło;*

*3) metale;*

*4) tworzywa sztuczne;*

*5) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów*”.

Z kolei zgodnie z § 4 ust. 1 – 5 rozporządzenia:

*„§ 4.1. Frakcję odpadów, o której mowa w § 3 pkt 1, w skład której wchodzą odpady z papieru, w tym tektury, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury, zbiera się w pojemnikach koloru niebieskiego oznaczonych napisem "Papier".*

*2. Frakcję odpadów, o której mowa w § 3 pkt 2, w skład której wchodzą odpady ze szkła, w tym odpady opakowaniowe ze szkła, zbiera się w pojemnikach koloru zielonego oznaczonych napisem "Szkło".*

*3. Jeżeli frakcję odpadów, o której mowa w § 3 pkt 2, zbiera się w podziale na szkło bezbarwne i kolorowe, szkło bezbarwne zbiera się w pojemnikach koloru białego oznaczonych napisem "Szkło bezbarwne", a szkło kolorowe w pojemnikach koloru zielonego oznaczonych napisem "Szkło kolorowe".*

*4. Frakcje odpadów, o których mowa w § 3 pkt 3 i 4, w skład których wchodzą odpady metali, w tym odpady opakowaniowe z metali, odpady tworzyw sztucznych, w tym odpady opakowaniowe tworzyw sztucznych, oraz odpady opakowaniowe wielomateriałowe, zbiera się w pojemnikach koloru żółtego oznaczonych napisem "Metale i tworzywa sztuczne".*

*5. Frakcję odpadów, o której mowa w § 3 pkt 5, zbiera się w pojemnikach koloru brązowego oznaczonych napisem "Bio".*

Ustalenia zawarte w § 3 ust. 1 pkt 1 – 4 regulaminu oraz w § 2 ust. 5 uchwały Nr 261/VIII/2020 uznać należy za niespójne z treścią rozporządzenia w zakresie, w jakim Rada ograniczyła rodzaj odpadów zbieranych w poszczególnych pojemnikach/workach, pomijając pozostałe rodzaje odpadów wskazane w rozporządzeniu.

Wobec powyższego organ nadzoru wskazuje, że uchwały tworzące jednolity system utrzymania czystości i porządku powinny być podejmowane z zachowaniem spójności terminologicznej zarówno pomiędzy uchwałami, w obrębie tej samej uchwały, a przede wszystkim wobec u.c.p.g. i rozporządzenia.

Ponadto w § 4 ust. 1 regulaminu oraz w § 2 ust. 5 uchwały Nr 261/VIII/2020 Rada wprowadziła nową frakcję odpadów, tj. odpady kuchenne. Zarówno u.c.p.g. jak i rozporządzenie nie posługują się wskazaną przez Radę nazwą frakcji. Jak już wyżej wskazano w workach/pojemnikach koloru brązowego zbiera się odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Brak jest zatem delegacji dla Rady Miasta do ograniczania rodzaju odpadów zbieranych w tego koloru pojemnikach/workach wyłącznie do odpadów kuchennych.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że brak jest upoważnienia Rady do modyfikacji przepisów czy pojęć ustawowych, tworzenia w uchwałach własnych definicji pojęć, jak i ustalania znaczenia określeń ustawowych. Niezgodność z prawem tworzenia 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.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 111/18).

Za istotnie naruszające prawo należy uznać ustalenie Rady zawarte w § 6 regulaminu, w którym Rada uregulowała kwestię dotyczącą wymagań w zakresie uprzątania przez właścicieli nieruchomości błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. do obowiązków właścicieli nieruchomości należy utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Przepis wyżej wskazany zastrzega jednak, że za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Wobec powyższego uznać należy, że Rada w § 6 regulaminu wprowadziła regulację
z naruszeniem art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., w zakresie, w jakim z obowiązku określonego
w § 6 regulaminu nie wyłączyła chodników, na których jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Oznacza to, że Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji określonej w 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.

W § 9 ust. 3 regulaminu Rada ustaliła, że: „*Worki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych powinny być nieuszkodzone oraz zostać zabezpieczone przed możliwością ich otwarcia”*. Wobec przywołanego wyżej ustalenia Rady organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. odnosi wyłącznie do pojemników. Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że brak jest delegacji dla Rady do regulowania kwestii utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym w odniesieniu do worków.

W § 12 ust. 1 zdanie drugie regulaminu Rada Miasta postanowiła, że częstotliwość opróżniania z osadów zbiorników przydomowych oczyszczalni powinna być zgodna z ich instrukcją eksploatacji.

Zaznaczyć należy, że u.c.p.g. 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.), nie zaś instrukcja eksploatacji, o której mowa w przywołanym ustaleniu Rady. Wskazać również należy, że co prawda Rada ustaliła zasady w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych, jednakże w odniesieniu do opróżniania osadów zbiorników przydomowych oczyszczalni nie wypełniła delegacji art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. w zakresie, w jakim nie określiła częstotliwości wykonywania tejże usługi.

Rozdziałowi nr XI regulaminu Rada Miasta Józefowa nadała tytuł w następującym brzmieniu: „*Wymagania w zakresie utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej*”.

Organ nadzoru wskazuje, że przywołany wyżej tytuł rozdziału XI regulaminu jest niepełny wobec art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. w zakresie, w jakim Rada nie objęła tytułem tego rozdziału kwestii zakazów utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Wątpliwości organu nadzoru budzi fakt, że treść rozdziału, a konkretnie § 15 ust. 1 reguluje wprost kwestię zakazów, o których mowa w 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g.

W § 16 ust. 3 regulaminu, Rada Miasta ustaliła, że deratyzacja na terenie obszarów wymienionych w ust. 1 tegoż paragrafu powinna być przeprowadzana co najmniej raz w roku w okresach wskazanych w ust. 2 oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości.

W odniesieniu do powyższej kwestii organ nadzoru wskazuje, 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 określiła poza częstotliwością obowiązek przeprowadzania deratyzacji każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości. 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).

Za istotnie naruszające prawo uznać należy ustalenie Rady zawarte w § 17 regulaminu, w którym Rada wskazała, że nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z regulaminu, sprawuje Burmistrz Miasta Józefowa. Zgodnie z art. 5 ust. 6 u.c.p.g. nadzór nad realizacją obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zapewniania przez nich utrzymania czystości i porządku sprawuje Burmistrz. Skoro zatem sprawowanie nadzoru organu wykonawczego Miasta nad realizacją obowiązku przez właścicieli nieruchomości wynika wprost ustawy, brak jest delegacji dla Rady do objęcia tej kwestii w regulaminie.

W § 3 uchwały Nr 261/VIII/2020 Rada określiła tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych.

Za istotnie naruszające prawo uznać należy ustalenie Rady Miasta zawarte w § 3 zdanie trzecie i czwarte uchwały Nr 261/VIII/2020, w którym Rada wskazała, że: „*Zgłoszenia można powtarzać jeśli odpady nie zostaną odebrane w ciągu 24 godzin. Reklamacja może zostać uznana za niemożliwą do rozpoznania, jeśli nastąpi po upływie 3 dni roboczych od zaplanowanego dnia odbioru odpadów*”.

Zgodnie z art. 6r ust. 3d u.c.p.g. uchwała w przedmiocie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów, określa także tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Przywołana wyżej delegacja nie zawiera upoważnienia dla Rady do określania terminu na złożenie reklamacji.

Wobec powyższego uznać niewątpliwie należy, że wskazanie przez Radę terminu na zgłoszenie niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub prowadzącego Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Za istotnie naruszające prawo uznać należy ustalenie Rady zawarte w § 4 ust. 8 pkt 3 załącznika nr 1 do uchwały Nr 261/VIII/2020, w którym Rada Miasta wskazała, że pracownik PSZOK może odmówić przyjęcia odpadów nie spełniających wymogów regulaminu, w tym odpadów niebezpiecznych poza wymienionymi w § 3 ust. 4 regulaminu PSZOK.

Organ nadzoru zwraca uwagę, na obowiązek wynikający z art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. b u.c.p.g., zgodnie z którym punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpadów opakowaniowych wielomateriałowych oraz bioodpadów, 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,

Mając na uwadze treść ustalenia Rady zawartego w § 4 ust. 8 pkt 3 załącznika nr 1 do uchwały Nr 261/VIII/2020, organ nadzoru wskazuje, że brak jest delegacji dla Rady do wyłączenie z obowiązku, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. b niektórych rodzajów odpadów niebezpiecznych. Istnieje bowiem prawny obowiązek przyjmowania w PSZOK komunalnych odpadów niebezpiecznych z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, którego to obowiązku Rada nie może ograniczać.

Za istotnie naruszające prawo uznać należy ustalenie Rady zawarte w § 5 ust. 3 załącznika
nr 1 do uchwały Nr 261/VIII/2020, w którym Rada wprowadziła bezwzględny zakaz palenia tytoniu i używania otwartego ognia na terenie PSZOK. Wskazać należy, że powyższą kwestie regulują przepisy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821, z późn. zm.), a konkretnie art. 82 § 1 pkt 1 zgodnie z którym: „*Kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających na niedozwolonym używaniu otwartego ognia, paleniu tytoniu i stosowaniu innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów palnych podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany”*.

Brak jest zatem delegacji do wprowadzenia przez Radę Miasta zakazu w tym przedmiocie w regulaminie PSZOK. Wprowadzenie generalnego zakazu nie jest dopuszczalne i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej do stanowienia aktu prawa miejscowego.

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).

Okoliczność, że kwestionowane uchwały stanowią akty prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada uchwalając przedmiotową uchwałę nie może ani wykraczać poza granice upoważnienia określone w u.c.p.g. ani tym bardziej pomijać regulacji, które obligatoryjnie powinny zostać objęte regulaminem. Z treści bowiem 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.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na obowiązek przestrzegania przez Radę Miasta, jako lokalnego prawodawcę, 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).

W tym kontekście należy stwierdzić, że redakcja kwestionowanych uchwał nie odpowiada standardom dobrego prawodawstwa. Podstawową jednostką redakcyjną aktu normatywnego
(z wyjątkiem ustawy) jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery a litery na tiret (-myślniki). Każdą oddzielną myśl ujmuje się w oddzielny paragraf, przy czym w miarę możliwości paragraf powinien być jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań - dokonuje się podziału paragrafu na ustępy. Na ustępy dzieli się paragraf także wówczas, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf. Jeżeli paragraf zawiera wyliczenia – wyróżnia się jego dwie części wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W obrębie punktów można dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając litery a w obrębie liter dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając tiret. Punkty i litery są fragmentem zdania, a nie samodzielnym zdaniem. Paragraf oznacza się skrótem § i cyfrą arabską z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji paragrafów w obrębie całego aktu, a przy powoływaniu oznacza się skrótem § i cyfrą arabską bez kropki. Ustęp oznacza się cyfrą arabską z kropką (bez nawiasu) z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu (a przy powoływaniu oznacza się skrótem „ust.” bez względu na liczbę i przypadek) oraz cyfrą arabską bez kropki. Punkt oznacza się cyfrą arabską z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu lub ustępu (a przy powoływaniu skrótem pkt, bez kropki, bez względu na liczbę i przypadek oraz cyfrą arabską bez nawiasu). Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką chyba, że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów; w takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej.

Wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego (ale bez ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ż, ź) z nawiasem z prawej strony z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu (a przy powoływaniu skrótem „lit.” bez względu na liczbę i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego bez nawiasu). Każdą literę kończy się przecinkiem a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik lub kropkę stawia się po części wspólnej (w przypadku gdy zabraknie liter stosuje się oznaczenie najpierw dwuliterowe a następnie wieloliterowe: za), zb) ....... zz); zza, zzb .... Każde tiret kończy się przecinkiem, a ostatnie przecinkiem, średnikiem lub kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. Przy powoływaniu tiret oznacza się wyrazem „tiret” i wyrażonym słownie numerem porządkowym tego tiret. Każdą jednostkę redakcyjną zapisuje się od nowego wiersza i poprzedza się jej oznaczeniem umieszczonym w tym samym wierszu. Paragraf i ustęp rozpoczyna się od akapitu.

Konkludując, stwierdzić należy, że organ stanowiący Miasta, wykonujący kompetencję prawodawczą przewidzianą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia, przestrzegając przy tym zasad techniki prawodawczej.

Z uwagi na niewypełnienie delegacji w zakresie braku objęcia kwestionowanymi uchwałami wszystkich frakcji zbieranych w sposób selektywny oraz w zakresie nie wyłączenia z obowiązku uprzątania śniegu, błota i innych zanieczyszczeń przez właścicieli nieruchomości chodników, na których dopuszczony jest płatny postój i parkowanie pojazdów samochodowych, a także z uwagi na liczne niespójności terminologiczne wobec u.c.p.g., rozporządzenia oraz w obrębie uchwał, organ nadzoru uznał stwierdzenie nieważności uchwał, w całości, za uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu 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 uchwał z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

|  |  |
| --- | --- |
|  | *Konstanty Radziwiłł**Wojewoda Mazowiecki* */podpisano elektronicznie/* |