Warszawa, 7 października 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.148.2020.MW

Rada Gminy Obryte

Obryte 185

07-215 Obryte

**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, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwał Rady Gminy Obryte z dnia 11 września 2020 r.:

- Nr XVI/111/2020 *w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku   
na terenie gminy Obryte,* **w całości**;

*-* Nr XVI/112/2020 *w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług na terenie Gminy Obryte 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 całości**.

**Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 11 września 2020 r. Rada Gminy Obryte podjęła uchwały: Nr XVI/111/2020 *w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Obryte* oraz Nr XVI/112/2020 *w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług na terenie Gminy Obryte 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 podstawie prawnej uchwały Nr XVI/111/2020 Rada wskazała, m.in. art. 4 ust. 1 i 2a pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), zwanej dalej: „u.c.p.g*”.* Natomiast jako podstawę prawną uchwały Nr XVI/112/2020 Rada Gminy wskazała, m.in. art. 6r ust. 3, 3b i 3d u.c.p.g.

Podjęcie uchwały w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Obryte oraz uchwały w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług na terenie Gminy Obryte w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nastąpiło po uprzednim zasięgnięciu przez Radę opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego   
w Pułtusku, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. oraz art. 6r ust. 3c u.c.p.g.

Art. 4 ust. 2 u.c.p.g. określa 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 kwestionowanego 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 kwestionowanych uchwałach.

W § 1 pkt 2 załącznika do uchwały Nr XVI/111/2020 Rada ustaliła, że regulamin określa szczegółowe zasady dotyczące 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 i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Za istotnie naruszające prawo uznać należy ustalenie zawarte w § 1 pkt 2 regulaminu w zakresie, w jakim Rada tymże ustaleniem objęła worki. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. regulamin określa szczegółowe zasady dotyczące wymagań w zakresie 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.

Przywołana powyżej regulacja u.c.p.g. odnosi się wyłącznie do określenia rodzaju, minimalnej pojemności worków oraz warunków ich rozmieszczenia. Z kolei kwestia określenia w regulaminie warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym u.c.p.g. przewidziana została wyłącznie w odniesieniu do pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Delegacja art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. w tym zakresie nie dotyczy zatem worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Wobec powyższego uznać należy, że Rada tymże ustaleniem regulaminu przekroczyła delegację określona w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g.

W § 2 ust. 1 regulaminu Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek gromadzenia odpadów komunalnych w przeznaczonych na ten cel pojemnikach lub workach oraz utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, jak również utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. do obowiązków właścicieli nieruchomości należy wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 2a u.c.p.g. Rada Gminy określa w regulaminie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Z kolei w § 9 regulaminu Rada ustaliła, że utrzymywanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymywanie miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym należy do obowiązków właściciela nieruchomości.

Wobec powyższego uznać należy, że Rada Gminy nie wypełniła delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 2a u.c.p.g. w zakresie, w jakim ograniczyła się wyłącznie do wskazania, że każdy właściciel nieruchomości ma obowiązek gromadzenia odpadów komunalnych w przeznaczonych na ten cel pojemnikach lub workach oraz utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, jak również utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów (§ 2 ust. 1 regulaminu) oraz wskazania, że utrzymywanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymywanie miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym należy do obowiązków właścicieli nieruchomości (§ 9 regulaminu).

W § 2 ust. 7 regulaminu Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne obowiązek podpisania, we własnym zakresie, umów na odbiór odpadów komunalnych i z prowadzonej działalności z przedsiębiorcami posiadającymi wpis do działalności regulowanej i niezwłocznego poinformowania o tym fakcie Urzędu Gminy Obryte.

Zaznaczyć należy, że sposób wykonania obowiązku utrzymania czystości i porządku oraz kwestie opłat za odbiór odpadów komunalnych reguluje art. 6 u.c.p.g.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.c.p.g.: „*1.* *Właściciele 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, są obowiązani do udokumentowania* ***w formie umowy*** *korzystania z usług wykonywanych przez:*

*1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub*

*2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa   
w art. 9b ust. 2*

*- przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi”.*

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.

Wobec powyższego stwierdzić niewątpliwie należy, że brak jest upoważnienia dla Rady do nakładania w regulaminie tego rodzaju obowiązków na właścicieli nieruchomości niezamieszkałych.

W § 3 ust. 1 regulaminu Rada ustaliła, że do obowiązków właścicieli nieruchomości należy uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym z chodników, przejść, bram, itp.

Tymczasem w świetle 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. Ponadto 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 powyższe stwierdzić należy, że Rada Gminy dokonała nieuprawnionej modyfikacji regulacji zawartych w u.c.p.g.

W § 4 ust. 1 zdanie drugie regulaminu Rada wprowadziła zakaz odprowadzania ścieków bezpośrednio do gleby lub wód powierzchniowych. Tymczasem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. stanowi, że jednym z elementów regulaminu jest określenie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Zakaz wprowadzania ścieków do wód i ziemi reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310, z późn. zm.), a mianowicie art. 75 tejże ustawy w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia uchwały.

Jak stanowi art. 75 Prawo wodne:

*„Zakazuje się wprowadzania ścieków:*

*1) bezpośrednio do wód podziemnych;*

*2) do wód:*

*a) powierzchniowych, jeżeli byłoby to sprzeczne z warunkami wynikającymi z istniejących form ochrony przyrody, stref ochrony zwierząt łownych albo ostoi utworzonych na podstawie przepisów* [*ustawy*](https://sip.lex.pl/#/document/17091515?cm=DOCUMENT) *z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, a także stref ochronnych ujęć wody ustanowionych na podstawie art. 135 ust. 1 oraz obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych ustanowionych na podstawie art. 141 ust. 1,*

*b) powierzchniowych w obrębie kąpielisk, miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpieli i plaż publicznych nad wodami oraz w odległości mniejszej niż 1 kilometr od ich granic,*

*c) stojących,*

*d) jezior, jeżeli czas dopływu ścieków do jeziora byłby krótszy niż 24 godziny,*

*e) cieków naturalnych oraz kanałów będących dopływami jezior, jeżeli czas dopływu ścieków do jeziora byłby krótszy niż 24 godziny;*

*3) do ziemi:*

*a) zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego określone w przepisach wydanych na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 1, jeżeli byłoby to niezgodne z warunkami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 2,*

*b) jeżeli byłoby to sprzeczne z warunkami wynikającymi z istniejących form ochrony przyrody, stref ochrony zwierząt łownych albo ostoi utworzonych na podstawie przepisów* [*ustawy*](https://sip.lex.pl/#/document/17091515?cm=DOCUMENT) *z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, a także stref ochronnych ujęć wody ustanowionych na podstawie art. 135 ust. 1 oraz obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych ustanowionych na podstawie art. 141 ust. 1,*

*c) jeżeli stopień oczyszczania ścieków lub miąższość utworów skalnych nad zwierciadłem wód podziemnych nie stanowi zabezpieczenia tych wód przed zanieczyszczeniem,*

*d) w pasie technicznym,*

*e) w odległości mniejszej niż 1 kilometr od granic kąpielisk, miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpieli oraz plaż publicznych nad wodami.”*

Na uwagę zasługuje fakt, że organ stanowiący Gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem, zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności, nie zaś do formułowania i wprowadzania na jego podstawie generalnych zakazów i ograniczeń. Wprowadzając takie ograniczenia Rada przekroczyła ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g.

W § 5 ust. 3 pkt 3, w § 6 ust. 2 pkt 3, w § 11 ust. 1 pkt 1 lit. c regulaminu oraz w § 3 ust. 1 pkt 3, w § 4 ust. 1 pkt 3 oraz § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr XVI/112/2020 Rada w miejsce frakcji „*odpady opakowaniowe wielomateriałowe*” wprowadziła nową nazwę frakcji niezgodną z u.c.p.g., tj.: „*opakowania wielomateriałowe*”, tymczasem również w § 5 ust. 3 pkt 3 regulaminu oraz w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr XVI/112/2020 Rada wskazała frakcję zgodną z u.c.p.g., tj.: „*odpady opakowaniowe wielomateriałowe*”. Ponadto w § 5 ust. 3 pkt 5, w § 6 ust. 2 pkt 5, § 11 ust. 1 pkt 1 lit. e regulaminu oraz w § 3 ust. 1 pkt 5, w § 4 ust. 1 pkt 5 uchwały XVI/112/2020 Rada w miejsce frakcji „*odpady niesegregowane (zmieszane)*” Rada wprowadziła nową frakcję odpadów „*odpady resztkowe*”. Żadne przepisy nie nadają Radzie upoważnienia do modyfikacji ustawowych pojęć. Wobec powyższego należy uznać, że Rada przekroczyła ustawowe upoważnienie i zmodyfikowała pojęcia określone na poziomie ustawy.

W § 5 ust. 3 pkt 4 regulaminu, w § 3 ust. 1 pkt 4, § 4 ust. 1 pkt 4 i w § 11 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały Nr XVI/112/2020 Rada wprowadziła definicję bioodpadów z naruszeniem przepisów prawa.

Legalną definicję bioodpadów zawiera ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797, z późn. zm.), zwana dalej „u.o.” 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.

Ponadto 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.

Brak upoważnienia Rady w tym zakresie oznacza zakaz modyfikacji przepisów czy pojęć 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 § 5 ust. 4 regulaminu Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do selektywnego zbierania powstających w gospodarstwie domowym odpadów komunalnych, wskazując jednocześnie frakcje tychże odpadów. Wśród nich Rada wymieniła kolejno: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b u.c.p.g. regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, 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 i strzykawki, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe oraz odpady tekstyliów i odzieży.

Wobec powyższego, wskazać należy, że Rada nie wypełniła delegacji w u.c.p.g. w zakresie, w jakim nie objęła tym ustaleniem wszystkich frakcji odpadów zbieranych w sposób selektywny, o których mowa w u.c.p.g.

Organ nadzoru wskazuje, że przyjęte regulacje w zakresie ustalenia frakcji odpadów powinny być wewnętrznie spójne w ramach tego samego aktu prawnego oraz odpowiadać regulacjom zawartym w u.c.p.g. Niespójności terminologiczne zarówno wobec treści u.c.p.g., jak i wewnątrz uchwały, w odniesieniu do frakcji odpadów, stanowią bezsprzecznie istotne naruszenie prawa.

W § 6 ust. 2 pkt 4 regulaminu Rada postanowiła, że do selektywnego zbierania bioodpadów należy stosować pojemniki lub worki koloru brązowego z napisem „BIO”.

Wobec powyższego uznać należy, że Rada działała wbrew przepisom rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. *w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028), a konkretnie niezgodnie z § 4 ust. 2 i 3 tegoż rozporządzenia, obowiązującego na dzień podjęcia uchwały Nr XVI/111/2020.

W § 3 rozporządzenia określone zostały rodzaje frakcji, które zbiera się w sposób selektywny. Wśród nich wskazano:

*„1) papier;*

*2) szkło;*

*3) metale;*

*4) tworzywa sztuczne;*

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

Zgodnie natomiast z § 4 ust. 5 rozporządzenia frakcję odpadów, o której mowa w § 3 pkt 5, tj. *odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów”*, zbiera się w pojemnikach koloru brązowego oznaczonych napisem "Bio". Ustalenie Rady w tym zakresie uznać należy za niezgodne z regulacją zawartą w akcie wykonawczym do u.c.p.g. przywołanym powyżej.

W § 11 ust. 2 regulaminu Rada ustaliła, że przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe należy usuwać z terenu w miarę potrzeby i dostarczać do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że Rada Gminy nie wypełniła delegacji określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. w zakresie, w jakim nie objęła tym ustaleniem: odpadów niebezpiecznych, 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, odpadów tekstyliów i odzieży.

W § 11 ust. 5 regulaminu Rada ustaliła, że w przypadku nieruchomości, na których organizowane są imprezy masowe, wprowadza się obowiązek usuwania odpadów niezwłocznie po zakończeniu imprezy. Wobec powyższego organ nadzoru wskazuje, że poczynając ustalenie w takim brzmieniu Rada posłużyła się niedookreślonym sformułowaniem, które nie wskazuje, faktycznej częstotliwości, z jaką należy usuwać odpady z nieruchomości, na których organizowane są imprezy masowe.

Z kolei w § 12 ust. 1 regulaminu Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości nieskanalizowanych obowiązek opróżniania zbiorników bezodpływowych z częstotliwością zapewniającą niedopuszczenie do ich przepełnienia na podstawie zamówienia, złożonego do podmiotu uprawnionego do odbioru.

Z treści ustalenia Rady nie wynika konkretna wartość. Brak jest zatem, na podstawie tego ustalenia, możliwości wskazania, z jaką częstotliwością należy opróżniać zbiorniki bezodpływowe.

W § 12 ust. 2 regulaminu Rada ustaliła, że właściciel nieruchomości wyposażonej w przydomową oczyszczalnię ścieków zobowiązany jest do opróżniania zbiorników tej oczyszczalni z osadu ściekowego zgodnie z instrukcją jej eksploatacji na podstawie zamówienia, złożonego do podmiotu uprawnionego do odbioru.

Wobec powyższego uznać należy, że ustawa, a konkretnie art. 4 ust. 2 pkt 3 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, nie zaś instrukcja eksploatacji, o której mowa w załączniku do uchwały.

Mając na uwadze powyższe uznać należy, że Rada w § 12 ust. 1 i 2 regulaminu *de facto* nie ustaliła częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych, czym nie wypełniła delegacji ustawowej.

Rozdział VII regulaminu reguluje *Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.*

W § 15 ust. 1 pkt 2 regulaminu Rada wskazała, że osoby utrzymujący zwierzęta domowe obowiązane są do prowadzenia psa na uwięzi zaś pies rasy uznawanej za agresywną lub pies w inny sposób zagrażający otoczeniu powinien mieć nałożony kaganiec.

W § 15 ust. 2 regulaminu Rada ustaliła, że zwolnienie psa ze smyczy, ale z nałożonym kagańcem jest dozwolone jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko w sytuacji, gdy posiadacz psa ma możliwość sprawowania kontroli nad jego zachowaniem. W ocenie organu nadzoru ustalenie poczynione przez Radę Gminy jest zbyt restrykcyjne wobec wymagań określonych w u.c.p.g., tym samym nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Podstawowy cel, a zarazem dyrektywa interpretacyjna, którą trzeba uwzględniać przy stosowaniu przepisów odnoszących się do zwierząt oraz przy kształtowaniu prawnej sytuacji zwierząt w innych aktach prawnych, zawarta została w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638), zwanej dalej „u.o.z.”, stanowi, że zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Z przepisu tego wynika, że każde zwierzę ma prawo oczekiwać od ludzi należnego zrozumienia, zgodnego z normami obyczajowymi traktowania, a nawet szacunku. Wszelkie środki prawne, podejmowane w stosunku do zwierząt powinny mieć na względzie ich dobro, a przede wszystkim prawo do istnienia. W art. 5 u.o.z. przewidziano obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt. W świetle tego, zdaniem organu nadzoru, regulacja § 15 ust. 2 regulaminu poprzez wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych (np. choroba), może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami u.o.z., w tym działań określanych jako niehumanitarne. Prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. byłaby treść przewidująca wyjątki uzasadniające odstąpienie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu,   
a wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (wyroki WSA w Warszawie z 16 października 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 469/19,   
z 10 października 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 522/19 i VIII SA/Wa 505/19, VIII SA/Wa 541/19, z 29 maja 2018 r. sygn. akt VIII SA/Wa 83/18, z 17 maja 2018 r. sygn. akt VIII SA/Wa 31/18 oraz wyroki NSA z 14 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 443/16, z 27 czerwca 2017 r. sygn. akt   
I OSK 2678/15, II OSK 2748/15 i II OSK 2980/15).

Rada poczynając wskazane wyżej ustalenia nie uwzględniła ani kryterium możliwości stosowania kagańca, ani kwestii zdrowotnych.

Ponadto, aktualny pozostaje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym Sąd w odniesieniu do psów orzekł, że: „*Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy   
i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może zatem w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia Regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane Regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego”* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12).

Wśród obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe (w § 15 ust. 1 pkt 4 regulaminu) wprowadzono zakaz wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, jeżeli zakaz taki wynika z oznaczenia dokonanego przez właściciela obiektu, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, w szczególności schronisk, lecznic, wystaw; przy czym Rada wskazała, że zakaz nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów przewodników. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis regulaminu nie znajduje umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Z dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Zadaniem legislacji gminnej wynikającej z upoważnienia z art.4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale nie zakazów generalnych. Upoważnienie to nie obejmuje kwestii uregulowanej w § 15 ust. 1 pkt 4 regulaminu.

W § 17 ust. 2 pkt 3 regulaminu w części dotyczącej określenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia, Rada ustaliła, że deratyzację przeprowadza się każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni.

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.). Wobec powyższego uznać należy, że Rada przekroczyła upoważnienie ustawowe w zakresie, w jakim ustaliła konieczność przeprowadzenia deratyzacji każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że 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 poczynione w rozdziale X regulaminu (§ 18 ust. 1), w którym Rada uregulowała kwestie sankcji karnych, w związku z niewykonywaniem obowiązków określonych w regulaminie. Zaznaczyć 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).

Wobec powyższego uznać należy, że Rada przekroczyła delegację określoną w u.c.p.g. poprzez wprowadzenie do aktu prawa miejscowego materii uregulowanej już aktem wyższego rzędu (u.c.p.g.), co pozostaje w związku z naruszeniem zasad techniki prawodawczej.

Za istotnie naruszające prawo uznać należy ustalenie Rady zawarte w § 5 ust. 1 uchwały Nr XVI/112/2020 w zakresie, w jakim Rada nie objęła tym ustaleniem wszystkich frakcji odpadów komunalnych, które zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. zbierane są przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Wobec tak poczynionego ustalenia uznać należy, że Rada nie wypełniła delegacji określonej w art. 6r ust. 3 w związku z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. obowiązującego na dzień podjęcia tejże uchwały.

W § 6 ust. 3 uchwały Nr XVI/112/2020 w części dotyczącej trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, Rada ustaliła, że zgłoszenia należy dokonać w terminie 3 dni od dnia wystąpienia nieprawidłowości.

Wobec wskazanych wyżej ustaleń Rady uznać niewątpliwie należy, że wskazanie przez Radę Gminy 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.

Okoliczność, że kwestionowane uchwały stanowią akty prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywne akt wykonawcze, oznacza że Rada Gminy uchwalając przedmiotowe uchwały i określając szczegółowe ich postanowienia nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w art. 4 ust. 2 i 2a oraz art. 6r ust. 3 – 3d u.c.p.g. i jest obowiązana do kompleksowego wypełniania delegacji. 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.

W ocenie organu nadzoru, z uwagi na zarówno brak wypełnienia delegacji określonej   
w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., jak również z uwagi na przekroczenie delegacji ustawowej, w tym dokonane modyfikacje, stwierdzenie nieważności kwestionowanych uchwał w całości jest   
w pełni uzasadnione.

Lokalny prawodawca przy opracowywaniu aktów prawa miejscowego powinien 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.

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 uchwał, z dniem jego doręczenia.