



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 września 2015 r.

Poz. 3601

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.19.10.2015.KW WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 21 sierpnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr VIII/110/15 Rady Gminy Długołęka z dnia 31 lipca 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Długołęka.

Uzasadnienie

Na sesji z dnia 31 lipca 2015 r. Rada Gminy Długołęka podjęła uchwałę nr VIII/110/15 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Długołęka.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 sierpnia 2015 r., przekazana pismem z dnia 3 sierpnia 2015 r. (znak pisma: BRG – 0711.1.7.2015.EW/1).

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.), a także § 119 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Podstawą do podjęcia badanej uchwały jest wskazany wyżej art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym: „1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego. 2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów

komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania 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; 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”.

Wskazany wyżej przepis wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sposób sformułowania art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień (co wynika z jednoznacznie brzmiącego zalecenia: „regulamin określa...”), a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwałodawczej Rady Gminy. Należy również zauważyć, że wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Przedstawione wyżej stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Bd 845/2006, stwierdza się, że wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej zaś strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 531/2007, stwierdzając, że rada winna ująć w przedmiotowym regulaminie wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, bowiem zawiera on normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 471/2006.

Tymczasem w § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały Rada postanowiła: „Właściciele nieruchomości i lokali oraz osoby je zamieszkujące zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez niezwłoczne usuwanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z powierzchni chodnika wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości”. Następnie w § 4 ust. 1 Rada Gminy doprecyzowała, że „Właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości: 1) w przypadku wystąpienia opadów śniegu – nie później niż 9 godzin od ustania zjawiska, 2) w przypadku wystąpienia niekorzystnych warunków atmosferycznych, takich jak gołoledź i śliskość pośniegowa – nie później niż 6 godzin od wystąpienia zjawiska, 3) w przypadku błota i innych zanieczyszczeń – nie później niż 12 godzin po ich powstaniu”.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest określenie szczegółowych zasad dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości

służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy). Z kolei zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym 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. Zatem już z mocy samej ustawy na właścicielu nieruchomości spoczywa obowiązek w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Rada zatem w sposób nieuprawniony uregulowała kwestie objęte już zapisami ustawy. Ponadto Rada regulując obowiązki właściciela nieruchomości dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego, poprzez jego rozszerzenie o wszystkie chodniki położone wzdłuż nieruchomości, a także wprowadzenie terminów realizacji obowiązku. Tymczasem ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wprowadził obowiązek właścicieli nieruchomości uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jedynie w odniesieniu do chodników stanowiących wydzieloną część drogi publicznej, służącą dla ruchu pieszego, położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości, i to z wyłączeniem sytuacji gdy na takim chodniku dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Powyższe stanowisko organu nadzoru zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 425/13 oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2746/13, w których podkreślono, że: „zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Skoro zatem sama ustawa nakłada na właścicieli nieruchomości określone obowiązki zmierzające do utrzymania czystości na terenie chodników położonych wzdłuż nieruchomości, to regulowanie tej kwestii w akcie prawa miejscowego jest nie tylko zbędne, ale wręcz zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji niedopuszczalne”.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że należy odróżniać ustawowy obowiązek uprzątnięcia chodników położonych wzdłuż nieruchomości (jeżeli nie jest na nim dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych) od określanych uchwałą organu stanowiącego gminy zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Tylko drugą z wymienionych spraw można regulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie.

Należy także pamiętać, że części nieruchomości służące do użytku publicznego, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, to nie tylko chodniki (w przeciwieństwie do zakresu regulacji art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy). Obowiązek ich uprzątnięcia rozciąga się na wszystkie części takich nieruchomości, bez względu na to jakie dokładnie jest ich przeznaczenie. Istotne jest, że służyć one mają do użytku publicznego.

W ocenie organu nadzoru powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 5 oraz § 4 ust. 1 uchwały.

Rozpatrując wskazane powyżej wadliwości § 3 ust. 1 pkt 5 oraz § 4 ust. 1 uchwały w kontekście przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku wyznaczającego obligatoryjne elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała Rady Gminy Długołęka Nr VIII/110/15 nie zawiera jednego z istotnych i wymaganych elementów, a mianowicie uregulowania kwestii uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Pominięcie przez Radę któregoś z wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Nieunormowanie przez uchwałą rady gminy wszystkich przekazanych do uregulowania w niej spraw uznać należy za istotne naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podjęcia danego aktu. Akt, który nie wyczerpuje wyznaczonego przez ustawodawcę określonego zakresu przedmiotowego, jest aktem niekompletnym i wadliwym, który istotnie narusza prawo, a zatem konieczne jest stwierdzenie jego nieważności. Argumentację powyższą potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak podniósł Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428), do istotnych wad aktów

normatywnych – skutkujących ich nieważnością – należy m.in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do ich podjęcia. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 czerwca 2014 r. (sygn. akt IV SA/Wr 171/13, niepubl.) wskazał, że niewypełnienie przez uchwałę rady gminy określonego prawem zakresu regulacji uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości, pomimo ujęcia w jej treści niewadliwych przepisów. W związku z powyższym orzeczenie o nieważności przedmiotowej uchwały uznać należy za w pełni uzasadnione.

Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Ustanowienie aktu prawa miejscowego bez istotnych, obligatoryjnych jego elementów stanowi naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tego aktu.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Gminy w § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały wskazując, że zapewnienie czystości i porządku na terenie nieruchomości dotyczy właścicieli nieruchomości i lokali oraz osób je zamieszkujących, przekroczyła kompetencję do podjęcia uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku, a także dokonała modyfikacji definicji ustawowej pojęcia właściciel wyrażonej w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przekroczenie upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały dokonało się poprzez nałożenie obowiązku zapewnienia utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości na podmioty inne niż właściciele nieruchomości (osoby zamieszkujące lokale). Z art. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy wyprowadzić wniosek, że przepisy ustawy dotyczą wyłącznie właścicieli nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy. Zatem również regulamin czystości i porządku, który podejmowany jest na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku adresowany jest wyłącznie do właścicieli nieruchomości, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem: „Ilekcroć w ustawie jest mowa o właścicielach nieruchomości rozumie się przez to także współwłaściciele, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością”.

Ponadto w trakcie analizy przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru zauważył poniższe naruszenia prawa.

W § 3 ust. 5 uchwały Rada Gminy postanowiła, że „na uzasadniony wniosek podmiotu o którym mowa w ust. 3 pkt 2 Wójt może wyrazić zgodę na objęcie go indywidualnym systemem zbiórki odpadów”. Następnie w § 6 ust. 11 przedmiotowej uchwały Rada przyjęła, że „dopuszcza się ustawienie pojemników do zbierania odpadów komunalnych zmieszanych i segregowanych wspólnie dla dwóch lub więcej nieruchomości – po uzyskaniu uprzedniej zgody Wójta, przy czym ustawienie wspólnych pojemników wymaga wywiązywania się przez właścicieli nieruchomości z obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania pojemników we właściwym stanie sanitarnym porządkowym i technicznym”.

Taki sposób regulacji narusza art. 4 ustawy, zgodnie z którym, to rada gminy stanowi regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach, który określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące, między innymi, prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienia przyjmowania odpadów w inny sposób oraz warunków rozmieszczenia pojemników.

Obowiązek uregulowania przez organ stanowiący szczegółowych zasad wyklucza możliwość przyznania organowi wykonawczemu kompetencji do wyrażania zgody na skorzystanie przez właściciela nieruchomości z możliwości realizowania ciążącego na nim obowiązku w sposób przewidziany (jako swego rodzaju wyjątek) w uchwale. Rada zobowiązana jest do takiego uregulowania zasad, aby na podstawie ustanowionego przez nią aktu prawa miejscowego można było ustalić w jaki sposób wykonać obowiązek. Organ wykonawczy gminy nie może uzyskać kompetencji do wyrażania zgody na skorzystanie z przewidzianego w uchwale, alternatywnego rozwiązania kwestii objęcia systemem zbiórki odpadów oraz rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych.

Rada nie może wprowadzać do regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie postanowień, które przyznają określonym podmiotom uprawnienie do wyrażania zgody (akceptacji) adresatowi tego aktu na

jego stosowanie. Normy aktu prawa miejscowego powinny być sformułowane jednoznacznie, a nie warunkowo, w zależności od stanowiska jakiegoś podmiotu. Za niedopuszczalne należy więc uznać przyznanie wspomnianych uprawnień i nałożenie korespondujących z nimi ograniczeń w stosowaniu prawa przez jego adresatów, skoro brak jest wyraźnego upoważnienia do tego w przepisach rangi ustawowej.

Rada Gminy Długołęka w § 4 ust. 2 uchwały nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek polegający na tym, że „w przypadku oblodzenia – do czasu uprzątnięcia warstwy lodowej lub w przypadku braku możliwości jej usunięcia należy część nieruchomości służącej do użytku publicznego posypać piaskiem lub innym środkiem w celu zlikwidowania śliskości”.

Natomiast obowiązek likwidowania śliskości w żaden sposób nie mieści się w kompetencji na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Ustawa w art. 4 ust. 2 pkt 1b i w art. 5 ust. 1 pkt 4 mówi jedynie o uprzątnięciu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Równocześnie likwidacja śliskości nie jest obowiązkiem w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/OI 145/11, CBOSA).

Na podstawie § 6 ust. 4 pkt 9 analizowanej uchwały Rada Gminy ustaliła, że na terenie nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, w stosunku do nieruchomości niewymienionych w ust. 4 pkt 1 – 8 minimalna pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych uzależniona będzie od potrzeb.

Po pierwsze należy wskazać, że taki sposób zredagowania przedmiotowego przepisu stanowi nieprawidłową realizację normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawodawca zobowiązuje bowiem normodawcę lokalnego do wskazania w regulaminie minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach nieruchomości oraz na drogach publicznych. Rada natomiast, używając zwrotu „w zależności od potrzeb”, wprowadziła kategorię bliżej nieokreślonych pojemności pojemników innych niż wskazane w § 6 ust. 4 pkt 1-8 uchwały.

Dodatkowo organ nadzoru podkreśla, że posłużenie się sformułowaniem „dla pozostałych, niewymienionych wcześniej podmiotów – w zależności od potrzeb” powoduje, że brak jest wyczerpującego określenia łącznej minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie części nieruchomości. Oznacza to, że Rada Gminy przekazała kompetencję do określenia minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości właścicielom nieruchomości, którzy w ramach swobodnego uznania decydowali będą jaka pojemność jest w danej sytuacji właściwa.

W ocenie organu nadzoru za nieuprawnione i niezgodne z ustawą należy uznać przekazywanie przez Radę przypisanych sobie kompetencji, innemu podmiotowi – w tym wypadku właścicielowi nieruchomości, ponieważ organem uprawnionym do określenia minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych jest rada gminy. Organ jednostki samorządu terytorialnego upoważniony mocą przepisów ustawy do określenia danej kwestii nie może przekazać swoich kompetencji w tym zakresie innemu podmiotowi, gdyż naruszałoby to konstytucyjny zakaz subdelegacji kompetencji (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 28 października 2010 r. – sygn. akt III SA/Lu 354/10).

W § 8 ust. 1 pkt 3 uchwały Rada Gminy Długołęka wprowadziła zakaz wylewania nieczystości ciekłych na teren nieruchomości (użyźnianie ogrodów przydomowych, trawników itp.), do rowów odwadniających, zbiorników wodnych, na ulice itp. Natomiast w § 11 ust. 8 Rada postanowiła, że „nie dopuszcza się odprowadzania gnojowicy i odcieków z przym roślinnych do kanalizacji sanitarnej”.

W ocenie organu nadzoru zakazy wprowadzone przez Radę w § 8 ust. 1 pkt 3 oraz § 11 ust. 8 stanowią modyfikację przepisu ustawowego, a tym samym są przekroczeniem upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zakazane działania wyszczególnione w kwestionowanych przepisach uchwały są już penalizowane przepisem art. 183 § 1 Kodeksu karnego, który brzmi: Kto wbrew przepisom składa, usuwa, przetwarza, dokonuje odzysku, unieszkodliwia albo transportuje odpady lub substancje w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do

lat 5. Nietrudno zauważyć, iż zakres normowania cytowanego wyżej przepisu ustawowego jest znacznie szerszy niż zakres normowania wskazanych przepisów uchwały.

Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest zaś wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany (ale także powtórzony, zwłaszcza w niepełnym kształcie) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Dodatkowo, w stosunku do § 8 ust. 1 pkt 3 uchwały, organ nadzoru zwraca uwagę, że sposób regulacji z użyciem zwrotu „itp.” tworzy katalog otwarty elementów, które powinny zostać wskazane enumeratywnie. W omawianym przypadku adresat uchwały może odnieść wrażenie, że zawarte w § 8 ust. 1 pkt 3 uchwały zakazy nie są jedynymi obowiązującymi w tym zakresie normami. Zwrot „itp.” powinien być zatem stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Dla takiego działania prawodawczego musi jednak istnieć wyraźna podstawa prawna.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy to rada gminy stanowi regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w który określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Konstrukcja tego przepisu ustawy nie daje organowi stanowiącemu gminy możliwości wprowadzenia regulacji niekompletnych i niewyczerpujących.

Użycie wyrażenia „itp.” może stworzyć problem wiążący się ze stosowaniem takiego unormowania, przede wszystkim wówczas, gdy trzeba będzie rozstrzygnąć, czy nowe, nieprzewidziane w uchwale zachowanie odpowiada intencjom organu stanowiącego, a więc czy można je ująć w niezamkniętym zbiorze „itp.”. Przyjęte, niejasne unormowanie może bowiem sugerować, że organ stanowiący – po użyciu określenia „itp.” i wskazaniu kilku przykładowych zachowań objętych zakazem – powierzył uzupełnianie tego zbioru organowi wykonawczemu (porównaj: wyrok WSA z dnia 3 kwietnia 2013 r., III SA/Wr 80/13, LEX nr 1330445).

Na podstawie **§ 8 ust. 2** analizowanej uchwały Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do zawarcia umowy na opróżnianie zbiornika bezodpływowego nieczystości ciekłych z podmiotem uprawnionym oraz przechowywania przez okres 2 lat dowodu uiszczenia opłaty za tą usługę.

Powyższe unormowanie nie mieści się w materii upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 4, a także narusza art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wspomniany przepis art. 6 ust. 1 ustala precyzyjnie zakres obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych zobowiązując ich do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi.

Ustawa w art. 4 nie zawiera delegacji dla rady gminy do dookreślenia czy też modyfikowania tego obowiązku. Rada Miejska w ramach regulaminu, uprawniona jest do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Nie mieści się w normie kompetencyjnej art. 4 ust. 2 ustawy ustalanie w jaki sposób właściciele nieruchomości mają realizować obowiązek ujęty w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy – rozstrzyga o tym ustawa.

Co prawda art. 6 ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach daje radzie gminy kompetencję do określenia w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, innych sposobów udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b, jednak powinno to nastąpić nie w regulaminie utrzymania czystości i porządku, a w drodze odrębnej uchwały podjętej właśnie na podstawie art. 6 ust. 1a ustawy.

Obowiązek gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych oraz obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi ustawodawca nałożył na właścicieli nieruchomości mocą art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b ustawy. Jednocześnie zauważyć należy, że obowiązki te przewidują sankcję za ich niewykonanie (art. 10 ust. 2 ustawy). Postępowanie w tej sprawie toczy się wedle przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Podkreślić należy, że wyliczenie kategorii spraw przekazanych organowi stanowiącemu gminy do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ma charakter wyczerpujący. W postanowieniach regulaminu winny znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich określonych w art. 4 ust. 2 ustawy punktów jednocześnie, nie wolno w nim zamieszczać zaś postanowień wykraczających poza zakres delegacji ustawowej. Nakładanie bowiem na właścicieli nieruchomości obowiązków wykraczających poza delegację ustawową wkracza w sferę praw i wolności obywatelskich zastrzeżoną dla aktów wyższego rzędu. Jednocześnie zaznaczyć należy, że wszelkie odstępstwa od katalogu zawartego w ww. przepisie stanowią istotne naruszenie przepisów prawa. Konstytucyjna zasada praworządności zawarta w art. 7 wymaga, by materia regulowana podjętym aktem wykonawczym wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego, w tym wypadku aktu prawa miejscowego. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10). Ponadto zaznaczyć trzeba, że rada gminy wydając regulamin czystości i porządku w gminie musi mieć na uwadze inne przepisy zawarte w ustawach.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, iż Rada Gminy stanowiąc o treści § 8 ust. 2 uchwały wykroczyła poza delegację ustawową określoną w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powtarzając i modyfikując w przepisach regulaminu przepisy innych aktów normatywnych powszechnie obowiązujących.

W **§ 8 ust. 4** uchwały Rada uchwaliła: „Organizatorzy imprez plenerowych zobowiązani są do zapewnienia dostosowanej do liczby uczestników imprezy szczelnych zbiorników szaleatów przenośnych”.

Tym samym Rada Gminy Długołęka nałożyła na organizatorów imprez masowych obowiązek wyposażenia miejsca, na którym odbywa się impreza w odpowiednią ilość szczelnych zbiorników szaleatów przenośnych.

Tymczasem organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tylko właściciele nieruchomości są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4, na których ustawa wprost nakłada określone obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku. W rezultacie, przepisy regulaminu w takim brzmieniu powodują ingerencje w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Ponadto obowiązki organizatora imprezy masowej określa art. 5 i 6 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 611 ze zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i brak ku temu podstaw prawnych w postaci odpowiedniego upoważnienia. Stanowisko takie potwierdzają wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 maja 2011r., sygn. akt II SA/Ol 156/11.

Zgodnie z **§ 9 ust. 2** : „Właściciele nieruchomości, w celu ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, obowiązani są do minimalizowania użytkowania opakowań jednorazowych oraz podejmowania działań zmierzających do ponownego wykorzystania lub naprawy użytkowanych przedmiotów”.

W ocenie organu nadzoru, analiza treści powyższego przepisu uchwały prowadzi do wniosku, że na jego podstawie zostały nałożone na właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy Długołęka obowiązki określonego zachowania związanego z gospodarką odpadami komunalnymi. W myśl bowiem tego przepisu wyznaczono właścicielom nieruchomości powinność podejmowania działań zmierzających do:

- 1) minimalizowania używania opakowań jednorazowych,
- 2) ponownego wykorzystania lub naprawy użytkowanych przedmiotów.

W kontekście powyższego zapisu uchwały, należy na wstępie zauważyć, że zamieszczono go w Rozdziale 5 zatytułowanym „Wymagania wynikające z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami”. Jak czytamy w art. 34 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.) plany gospodarki odpadami opracowuje się dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa, oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska. Plany gospodarki odpadami dotyczą odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego jest sporządzany plan, oraz przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów opakowaniowych i odpadów niebezpiecznych.

Przechodząc do postanowień załącznika do uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XXIV/616/12 w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego 2012 z dnia 27 czerwca 2012 r. (na podstawie którego należało określić stosowne wymagania w regulaminie czystości) należy zauważyć, że nie sposób wywieść z nich kompetencji, która upoważniałaby do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku minimalizowania używania opakowań jednorazowych. Określając bowiem w wojewódzkim planie gospodarki odpadami sposób osiągnięcia celów długoterminowych i krótkoterminowych w zakresie gospodarki odpadami opakowaniowymi mówi się tam jedynie o wspieraniu działań edukacyjnych w celu promocji produktów bez opakowań oraz opakowań wielokrotnego użytku. W pozostałym natomiast zakresie cele te mają zostać zrealizowane poprzez rozbudowę infrastruktury technicznej w zakresie selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych oraz w zakresie sortowania i recyklingu odpadów opakowaniowych. Z tego wniosek, że ewentualne wymagania nałożone w tym zakresie na właścicieli nieruchomości mogą zostać ujęte w regulaminie czystości co najwyżej w formie zaleceń i pouczeń (jako działań o charakterze edukacyjnym). Niedopuszczalne jest natomiast na tej podstawie nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązków. Ponadto pamiętać należy, że przedmiotowy plan gospodarki odpadami nie posiada charakteru normatywnego, obowiązuje jedynie „wewnątrz” administracji, w związku z czym jego postanowienia nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. W wyroku NSA z 26 czerwca 2007 r. (II OSK 424/07) podkreślono, że plan gospodarki odpadami ma charakter aktu planowania, aktu polityki w zakresie gospodarki odpadami i nie wiąże się z wykonywaniem obowiązkowych zadań własnych, nałożonych ustawą na gminy i w węższym zakresie na województwo. W literaturze również dominuje przekonanie, iż takie plany nie przynależą do konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Np. zdaniem M. Górskiego, plan gospodarki odpadami nie ma charakteru aktu normatywnego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, tzn. nie może zawierać obowiązków adresowanych bezpośrednio do podmiotów pozostających poza systemem administracji publicznej. (...) Plan jest więc aktem planowania, czyli aktem ustalającym zadania, harmonogram i sposób ich wykonania, adresowanym do organów wykonawczych (zob. M. Górski, Charakter prawny planów gospodarki odpadami, PK 2004, nr 7, s. 28). Podobnie uważa A. Barczak, podkreślając, że tak programy ochrony środowiska, jak i plany gospodarki odpadami nie stanowią aktów prawa miejscowego, w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP (zob. więcej w: A. Barczak, Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska, ABC 2006). Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na problem przy kontroli realizacji tak ustanowionego obowiązku. Problematyczne byłoby bowiem ocenianie i sprawdzanie czy został on prawidłowo wykonany.

W Rozdziale 6, w przepisach § 10 uchwały Rada Gminy Długołęka ustaliła obowiązki w stosunku do właścicieli zwierząt domowych. W ramach tychże obowiązków w § 10 ust. 5 uchwały ustanowiono obowiązek właścicieli psów polegający na wyprowadzaniu psów na smyczy, natomiast w ustępie 6 tego paragrafu dopuszczono zwolnienie psa ze smyczy tylko wówczas, gdy pies jest w kagańcu, a osoba utrzymująca psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem.

Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady

z uwagi na zagrożenie lub uciążliwość zwierzęcia dla otoczenia, a także z uwagi na ochronę przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Należy jednak podkreślić także, że obowiązki właścicieli, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mogą być formułowane dowolnie i dotyczyć wszelkich spraw z zakresu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przede wszystkim prawodawcy miejscowemu nie wolno wkraczać w zakres materii ustawowej. Do tej materii należy zaś sprawa sprawowania kontroli nad wyprowadzonym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę reguluje ustawa o ochronie zwierząt, która w art. 10a ust. 3 stanowi, że: Zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zgodnie z postanowieniami ustawy obowiązkiem właściciela jest zatem takie puszczanie psa, aby zachowywać nad nim kontrolę. Sposób w jaki ta kontrola będzie sprawowana jest już jednak prawnie irrelevantny (o ile nie godzi w zasadę humanitarnego traktowania zwierzęcia) i organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do tego, aby modyfikować wskazany w ustawie obowiązek poprzez określenie sposobu jego wykonywania. Jeżeli zatem właściciel psa potrafi sprawować nad nim kontrolę w inny sposób niż przez trzymanie go na smyczy, na przykład poprzez wykorzystywanie umiejętności zwierzęcia wynikających z odpowiedniej tresury, to wymóg ustawy jest zrealizowany. Niedopuszczalny jest taki sposób kształtowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który prowadzi do penalizowania zachowania (pamiętać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nieprzestrzeganie obowiązku ustanowionego w regulaminie podlega karze), które jest prawidłową realizacją obowiązku ustawowego.

Nażalenie dodatkowego obowiązku wyposażenia psa zwalnianego z uwięzi w kaganiec, którego to obowiązku nie przewiduje ustawa o ochronie zwierząt, stanowi modyfikację przepisu ustawowego, a tym samym istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru zwraca uwagę, na użycie zwrotów nieostrych i nieprecyzyjnych w następujących przepisach analizowanej uchwały: **§ 3 ust. 1 pkt 1 („w odpowiednim”), § 6 ust. 11 („we właściwym”), § 6 ust. 12 („w należywym”), § 6 ust. 14 („w należywym”), § 6 ust. 15 („estetyczne”) oraz § 7 ust. 1 („systematyczny”).**

Regulacji tych nie sposób pogodzić z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, w której ustawodawca nakazuje organowi stanowiącemu gminy określenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku konkretnych wymogów dotyczących stanu sanitarnego, porządkowego i technicznego pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, a także art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, gdzie ustawodawca nakazuje organowi stanowiącemu gminy określenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku konkretnych częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych. Zgodnie z intencją ustawodawcy to właśnie Rada w regulaminie utrzymania czystości i porządku powinna skonkretyzować "odpowiedni" stan sanitarny tych pojemników oraz wskazać częstotliwość pozbywania się odpadów.

Jako, że wspomniane wyżej pojęcia są pojęciami nieostrymi, nie mogą stanowić zatem elementów prawidłowo skonstruowanego Regulaminu. Przedmiotowa uchwała jest bowiem aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne (a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (to znaczy zrozumiałe dla jednostki). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (por.: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowane przepisy uchwały nie spełniają tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji.

Wspomniane przepisy uchwały niewątpliwie naruszają zasadę przyzwoitej legislacji znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków

i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. „Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.” (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 568/11).

Organ nadzoru wskazuje jednak, że w użyte w uchwale zwroty dotyczące „odpowiedniego”, „właściwego”, „należytego” stanu pojemników, a także „systematycznego” sposobu pozbywania się odpadów zostały doprecyzowane w poszczególnych przepisach uchwały i nie stanowią w związku z tym istotnego naruszenia prawa (stan pojemników został określony w § 6 ust. 12 i 14 uchwały poprzez wskazanie, że utrzymywanie należytego, właściwego i odpowiedniego stanu sanitarnego i porządkowego odbywa się poprzez ich mycie, odkazanie i dezynfekcję, a także poprzez porządkowanie terenu wokół pojemników, natomiast stan techniczny zapewniony ma zostać poprzez wymianę pojemnika w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia uniemożliwiającego dalsze użytkowanie, z kolei systematyczność opróżniania o której mowa w § 7 ust. 1 uchwały została doprecyzowana w dalszych przepisach tego paragrafu). Brak takiego doprecyzowania jedynie w stosunku do użytego w § 6 ust. 15 uchwały zwrotu „estetyczne”.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz