



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 11 grudnia 2015 r.

Poz. 5677

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.84.18.2015.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr XIV/104/2015 Rady Gminy Miłkowice z dnia 28 października 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłkowice.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 października 2015 r. Rada Gminy Miłkowice podjęła m.in. uchwałę nr XIV/104/2015 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłkowice.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 5 listopada 2015 r.

W toku badania legalności uchwały nr XIV/104/2015 Organ Nadzoru stwierdził, że narusza ona art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach- dalej: ustawy (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.), a ponadto: 1) §4 ust. 4 we fragmencie: "w ilości 500 kg" i we fragmencie: "4szt." uchwały narusza art. 4 ust. 2 oraz art. 6r ust. 3a ustawy; 2) §5 ust. 1 uchwały we fragmencie: "w tym z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, bezpośrednio przy jej granicy" i ust. 3 narusza art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "b" w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy; 3) §8 ust. 1 pkt 4 i §17 ust. 2 we fragmencie: "zwartych" uchwały naruszają art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.); 4) §9 ust. 5 uchwały we fragmencie: "zwiększenia częstotliwości usuwania odpadów lub" narusza art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy i art. 2 Konstytucji RP; 5) §12 ust. 5 narusza art. 4 ust. 2 w związku z art. 9f, art. 5 ust. 6 i art. 10 ust. 2a ustawy; 6) §13 ust. 1 pkt 4 narusza art. 4 ust. 2 w związku z art. 6r ust. 3 ustawy; 7) §13 ust. 1 uchwały we fragmencie: w szczególności" narusza art. 4 ust. 2 ustawy; 8) §13 ust. 1 pkt 5-8 uchwały narusza art. 4 ust. 2 ustawy oraz art. 183 §1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r.- Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553 ze zm.); 9) §14 ust. 1 uchwały narusza art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy; 10) §16 ust. 3 uchwały narusza art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.); 11) §19 uchwały narusza art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 6-9 ustawy i art. 7 Konstytucji RP.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 4 ust. 1 ustawy. Przepis ten wraz z ust. 2 tego artykułu stanowią: ""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 RP, 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).

Rozdział 4 analizowanej uchwały zawiera regulacje dotyczące obligatoryjnego elementu regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, mianowicie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Odnośnie częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych Rada Gminy w §12 ust. 2 i 3 uchwały postanowiła: „2. Opróżnianie zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni przydomowych odbywa się na podstawie umowy zawartej pomiędzy właścicielem nieruchomości, a podmiotem uprawnionym świadczącym usługi w tym zakresie. 3. Pozbywanie się odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości innych jak zamieszkałe, w tym z terenów przeznaczonych do użytku publicznego powinno być realizowane zgodnie z przepisem art. 6 ustawy poprzez zawarcie umowy z podmiotem uprawnionym do ich odbioru.”

Jak wynika z przytoczonych przepisów uchwały organ stanowiący Gminy Miłkowice, nie wypełnił dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w pełni, tj. nie określił częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Zgodnie z intencją ustawodawcy to właśnie rada gminy, w regulaminie utrzymania czystości i porządku powinna uregulować tę kwestię, dlatego też niewystarczające jest odesłanie do umowy zawartej między właścicielem nieruchomości a podmiotem świadczącym usługi z zakresu odbioru nieczystości ciekłych, a tym bardziej do art. 6 ustawy, z którego ta częstotliwość w żaden sposób nie wynika. Określenie omawianego zagadnienia jest zatem wyłączną kompetencją rady gminy, zaś przedmiotowa częstotliwość powinna być określona precyzyjnie (jak to uczyniono w przypadku częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych w §12 ust. 1 uchwały), a nie za pomocą norm odsyłających czy niedookreślonych zwrotów.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Rozpatrując wskazaną powyżej wadliwość uchwały w kontekście przepisu art. 4 ust. 2 ustawy, wyznaczającego obligatoryjne elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, w ocenie Organu Nadzoru przedmiotowa uchwała Rady Gminy Miłkowice nr XIV/104/2015 nie zawiera istotnego i wymaganego elementu, a mianowicie uregulowania kwestii częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Pominięcie przez radę gminy 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. Nieuormowanie przez uchwałę rady gminy wszystkich przekazanych w upoważnieniu ustawowym 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. Istotnie narusza on 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), 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 w całości 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.

W kontekście powyższych wywodów Organ Nadzoru zwraca również uwagę na brzmienie §9 ust. 5 uchwały, który stanowi: "W okresie letnim (kwiecień-wrzesień) właściciele nieruchomości, na terenach gdzie prowadzona jest działalność wiążąca się z okresowym przebywaniem osób (wynajem pokojów itp.) zobowiązani są do zwiększenia częstotliwości usuwania odpadów lub wyposażenia nieruchomości w dodatkowe pojemniki na odpady."

Jak już wspomniano częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego jest jednym z obligatoryjnych elementów uchwały podejmowanej na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Artykuł ten w ust. 2 zawiera wyczerpujący katalog zagadnień, które powinny zostać objęte aktem prawa miejscowego stanowiącym regulamin czystości i porządku w gminie. Zgodnie z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą prawidłowej legislacji, 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 pozwalala 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).

Trudno mówić o precyzji i klarowności przepisu określającego częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, gdy przepis nakazuje jedynie jej zwiększenie bez wskazania w jakim konkretnie zakresie częstotliwość ta powinna być zwiększona w przypadku określonych kategorii nieruchomości i w określonych okresach. Brak takiej precyzji w omawianym przepisie uchwały to de facto nieuregulowanie częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych, co również stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w powiązaniu ze wspomnianym art. 2 Konstytucji RP.

Dodatkowo Organ Nadzoru zwraca uwagę na pozostałe naruszenia prawa zawarte w poniższych przepisach omawianej uchwały.

Według §4 ust. 4 uchwały: "Ustala się dla jednego gospodarstwa domowego w danym roku możliwość nieodpłatnego przekazania do PSZOK odpadów budowlanych i rozbiórkowych w ilości 500 kg, zużytych opon 4 szt.".

Wprowadzenie w gminnym regulaminie czystości i porządku zasady polegającej na możliwości oddawania odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości jest zgodne z dyspozycją ustawodawcy, który w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy nakazuje normodawcy lokalnemu uregulowanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku kwestii sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Zupełnie inaczej ma się jednak rzecz z ograniczeniem ilości oddawanych wyżej wymienionych odpadów, która nie może przekraczać limitu określonego w §4 ust. 4 uchwały. Po pierwsze, norma zawierająca taki limit została podjęta przez Radę bez podstawy prawnej, z przekroczeniem upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy, ustanawiającego zamknięty katalog elementów regulaminu czystości i porządku w gminie. Kwestia ta mogła być natomiast uregulowana przez Radę w akcie prawa miejscowego traktującym o szczegółowym sposobie i zakresie świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowaniu tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a podjętym na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Przepis art. 6r ust. 3a ustawy, który wszedł w życie 1 lutego 2015 r., stanowi bowiem, że w uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości odpadów zielonych, 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. Uchwała nr XIV/105/2015 Rady Gminy Miłkowice z dnia 28 października 2015 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu 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 §2 ust. 5 stanowi, że w zamian za tę opłatę odbierane będą odpady komunalne w każdej ilości. Rada Gminy, chcąc ograniczyć ilość odpadów komunalnych, wymienionych w art. 6r ust. 3a ustawy, przyjmowanych przez punkty selektywnej zbiórki, powinna dokonać stosownej nowelizacji uchwały regulującej szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowaniu tych odpadów, tj. uchwały nr XIV/105/2015.

W §5 ust. 1 uchwały postanowiono: "Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do niezwłocznego uprzątnięcia śniegu, błota, lodu, liści oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, bezpośrednio przy jej granicy.".

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 ustawy, 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 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, bezpośrednio przy jej granicy. 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: 1) o wszystkie chodniki położone wzdłuż nieruchomości stanowiące wydzieloną część drogi publicznej, służącą dla ruchu pieszego, położone bezpośrednio przy jej granicy; 2) o pozostałe chodniki stanowiące część nieruchomości służących do użytku publicznego -poprzez użycie zwrotu: "w tym z chodników położonych...". Tymczasem ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wprowadził obowiązek właścicieli nieruchomości uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń w odniesieniu wyłącznie do chodników stanowiących wydzieloną część drogi publicznej, służącą dla ruchu pieszego, położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości, z wyłączeniem jednak 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 druga 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.

Według §5 ust. 3 uchwały: "W przypadku oblodzenia część nieruchomości służącej do użytku publicznego należy niezwłocznie posypać piaskiem lub innym środkiem zapobiegającym śliskości w celu jej zlikwidowania."

Również w tym przypadku Rada Gminy nie została upoważniona do zobowiązania właścicieli nieruchomości do podejmowania działań mających na celu usuwanie lub ograniczanie śliskości chodnika, gdyż działanie takie nie mieści się w normie kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "b" ustawy, jak i nie jest tożsame pojęciowo z obowiązkiem uprzątnięcia chodnika, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 grudnia 2014 r. (sygn. akt II SA/Go 784/14) postanowiono: „Skoro bowiem ustawodawca uregulował kwestię utrzymywania czystości chodników położonych wzdłuż nieruchomości w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy upoważniającej, obligując właścicieli tychże nieruchomości do "uprzątnięcia" z nich błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, to brak jest w związku z tym podstawy w ramach wskazanej delegacji ustawowej do nałożenia na nich obowiązku podejmowania dodatkowych działań mających na celu usunięcie lub ograniczenie śliskości chodnika np. przez posypywanie go materiałami szorstkimi bez dodatku środków chemicznych (...)”. Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 7 kwietnia 2011 r. (sygn. akt II SA/Ol 145/11).

W §8 ust. 1 pkt 4 uchwały postanowiono: "Do zbierania odpadów na nieruchomościach zlokalizowanych na terenie Gminy Miłkowice przewidziane są następujące pojemniki i worki: 4) inne specjalne pojemniki do zbierania odpadów komunalnych;".

Stanowiąc w kwestii rodzaju pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, organ stanowiący gminy w omawianym przepisie posłużył się zwrotem nieostрым i nieprecyzyjnym. Należy wskazać, że taki sposób zredagowania przedmiotowego przepisu stanowi nieprawidłową realizację normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Ustawodawca nakazuje bowiem normodawcy lokalnemu do wskazania w regulaminie konkretnych rodzajów pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych. Rada natomiast, używając zwrotu "inne specjalne pojemniki", wprowadziła kategorię bliżej nieokreślonych pojemników innych niż wskazanych w §8 ust. 1 pkt 1-3 i 5 i ust. 2. Podkreślić należy, że przedmiotowa uchwała jest 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”, „precyzyznością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (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.

Taki sposób kształtowania przepisów prawa stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność, co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. W demokratycznym systemie prawa należy stworzyć warunki, w których przepis prawa będzie powszechnie dostępny i zrozumiały, a brak tłumaczenia lub nieprawidłowe tłumaczenie nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji adresatów tego przepisu.

Identycznego rodzaju naruszenia prawa, poprzez użycie zwrotu nieostrego, dokonała Rada także w §17 ust. 2: "Zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich dotyczy także zwartych terenów zajętych przez instytucje użyteczności publicznej, centra handlowe, hotele, ogrody działkowe.". Takie zapisy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zawierające niejasne i budzące wątpliwości interpretacyjne określenia, stoją w sprzeczności z charakterem norm aktu prawa miejscowego, które ze swej natury powinny być konkretne i jasno sprecyzowane.

Według §12 ust. 5 uchwały: "Odpady powstałe na terenie nieruchomości, posegregowane niezgodnie z niniejszym Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miłkowice, traktuje się jako zmieszane odpady komunalne: 1) w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych zadeklarowanego w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, czyli stwierdzonej nieprawidłowości w prowadzeniu selektywnej zbiórki, podmiot odbierający odpady

komunalne przyjmuje je jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne, stosownie do art. 9f ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 2) po pierwszej stwierdzonej nieprawidłowości selektywnego zbierania przez właściciela nieruchomości odpadów podmiot odbierający odpady oznacza pojemnik lub worek z nieprawidłowo posegregowanymi odpadami żółtą naklejką (naklejka w kształcie trójkąta, o długości boku 15 cm). Pojemniki te lub worki odebrane zostaną w najbliższym terminie odbioru zmieszanych odpadów komunalnych, 3) jeżeli zaistniała sytuacja powtórzy się, wówczas podmiot odbierający odpady, kwalifikuje odpady, jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i nakleja na pojemnik lub worek czerwoną naklejkę w kształcie trójkąta. Pojemniki te lub worki odebrane zostaną w najbliższym terminie odbioru zmieszanych odpadów komunalnych, a sytuacja ta skutkować będzie wszczęciem postępowania celem ustalenia rzeczywistej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi."

Zdaniem Organu Nadzoru wyżej wskazane regulacje stanowią przekroczenie upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy i wprowadzone zostały do przedmiotowej uchwały bez podstaw prawnych. Ustawodawca upoważniając radę gminy do określenia w drodze regulaminu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w art. 4 ust. 2 ustawy określił zakres, jaki podlega regulacji rady gminy. W zakres ten w żaden sposób nie wpisuje się regulowanie kwestii sankcji za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, tym w zakresie selektywnej zbiórki odpadów.

W razie niedopełnienia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych sam ustawodawca postanowił w art. 9f ustawy: "W przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę.". Również ten przepis nie zawiera kompetencji do regulacji lub uszczegółowienia tej kwestii w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Z kolei sam nadzór i kontrola przestrzegania ustanowionych w regulaminie czystości obowiązków, w tym w zakresie zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie, należy do kompetencji wójta (art. 5 ust. 6 ustawy) i rada gminy nie została upoważniona by w drodze regulaminu dookreślić te czynności. Poza tym każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie wydanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy jest wykroczeniem z art. 10 ust. 2a tej ustawy, zgodnie z którym: "Karze określonej w ust. 2 [grzywna] podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie.". Wspomniany przepis przewiduje karę za wykroczenie polegające na niewykonywaniu wynikających z regulaminu obowiązków, zatem rada gminy nie może wprowadzać dodatkowych sankcji (w postaci określonego oznakowania pojemników) nie będąc do tego ustawowo umocowaną. Należy również dodać, że zaprzestanie selektywnej zbiórki odpadów może stanowić również przesłankę wydania przez wójta decyzji o wysokości nowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w sytuacji gdy w toku wspomnianego nadzoru stwierdzi zaprzestanie selektywnej zbiórki odpadów wobec zawartego w deklaracji właściciela nieruchomości o wysokości opłaty oświadczenia o prowadzeniu selektywnego zbierania odpadów. Uzasadnione wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jak również zmiana tych danych (rozpoczęcie zbierania odpadów w sposób nieselektywny) stanowią bowiem przesłankę do wydania przedmiotowej decyzji, zgodnie z art. 60 ust. 1 i 4 ustawy: "1. W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę dostępne dane właściwe dla wybranej przez radę gminy metody, a w przypadku ich braku - uzasadnione szacunki, w tym w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze. 4. Właściciel nieruchomości wobec którego została wydana decyzja, o której mowa w ust. 1, w przypadku zmiany danych jest obowiązany do złożenia deklaracji, dotyczy to również przypadku zmiany stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi."

W §13 ust. 1 pkt 4-8 uchwały postanowiono: "Mając na uwadze zasady utrzymania czystości i porządku zabrania się w szczególności: 4) odbierania i transportu odpadów zbieranych selektywnie w sposób pozwalający na ich zmieszanie z innym rodzajem odpadów zbieranych selektywnie, 5) wywożenia i wysypywania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych (tworzenia tzw. dzikich wysypisk), 6) zakopywania odpadów, 7) wykorzystania nieczynnych studni do gromadzenia odpadów, nieczystości

ciekłych, wód opadowych, nawozów naturalnych, 8) samodzielnego opróżniania zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe."

W §13 uchwały Rada Gminy mając na uwadze zasady utrzymania czystości i porządku wprowadziła katalog zakazów, posługując się przy tym zwrotem „w szczególności”. Należy zauważyć, że stosowanie w zapisach uchwały zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że interpretacja takiego zapisu musi prowadzić do wniosku, że jest to katalog otwarty. W omawianym przypadku adresat uchwały może zatem odnieść wrażenie, iż zawarte w §13 uchwały zakazy mające na celu utrzymanie czystości i porządku, nie są jedynymi obowiązującymi w tym zakresie normami (właśnie ze względu na użycie zwrotu „w szczególności”). Zwrot „w szczególności” powinien być zatem stosowany jedynie wtedy, gdy wołą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Jednocześnie Organ Nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego. Zgodnie z intencją ustawodawcy określoną w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy to rada gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa m.in. sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Rada zobowiązana jest do określenia tego sposobu kompletnie i wyczerpująco. Zamieszczenie w uchwale zapisu „w szczególności”, stwarzającego katalog otwarty we wspomnianym zakresie, narusza w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można bowiem uznać działania polegającego na niepełnym określeniu sposobu pozbywania odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle – wykonawcy uchwały) upoważnienia do podejmowania działań w tym zakresie. Taka konstrukcja §13 uchwały przeczy normie kompetencyjnej dającej się wyprowadzić z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy (w zw. z art. 4 ust. 1 tej ustawy), gdyż wyłącznie organ stanowiący został umocowany do określenia w uchwale sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W tym miejscu na uwagę zasługuje fragment wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 80/13), który odnosi się wprawdzie do programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, jednak znajduje zastosowanie także w rozpatrywanej tu sprawie: „Użycie wyrażenia "w szczególności" może stworzyć – zwłaszcza w działaniach organu wykonawczego – problem wiążący się ze stosowaniem takiego unormowania, przede wszystkim wówczas, gdy trzeba będzie rozstrzygnąć, czy nowy, nieprzewidziany przez Radę Miasta sposób realizacji zadań odpowiada intencjom organu stanowiącego, a więc czy można go ująć w niezamkniętym zbiorze "w szczególności". Przyjęte, niejasne unormowanie może bowiem sugerować, że organ stanowiący – po użyciu określenia "w szczególności" i wskazaniu kilku przykładowych sposobów realizacji programu – powierzył uzupełnianie tego zbioru organowi wykonawczemu.”.

Odnośnie zakazu zawartego w §13 ust. 1 pkt 4 uchwały należy stwierdzić, że ustanawiając taki przepis Rada przekroczyła zakres swojego upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy. Kwestionowany przepis uchwały stanowi realizację dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 3 uchwały, tj. wskazania częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Należy jednak zauważyć, że z treści przepisu ustawowego wynika, że normy regulaminu dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości adresowane są do właścicieli nieruchomości, a nie do przedsiębiorców świadczących usługi odbierania i transportu tych odpadów i nieczystości. Przepisy regulaminu nakładające obowiązki na przedsiębiorców w zakresie odbierania i transportu odpadów komunalnych mogą być natomiast zawarte w uchwale organu stanowiącego gminy, podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. W uchwale nr XIV/105/2015 Rady Gminy Miłkowice z dnia 28 października 2015 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu 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, norma zawierająca omawiany zakaz nie została zawarta.

Natomiast zakazy wprowadzone przez Radę w §13 pkt 5-8 uchwały stanowią modyfikację przepisu ustawowego, a tym samym są przekroczeniem upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy. 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 przepisów §13 pkt 5-8 uchwały.

Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest 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 przepisów 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). Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 4 ust. 1 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest więc wskazanie zakresu, jaki obejmuje upoważnienie ustawowe, a w konsekwencji, czy istotnie autor uchwały wypełnił cały zakres spraw przekazanych mu przez ustawodawcę do uregulowania, jednocześnie nie przekraczając kompetencji przyznanych normą ustawową. Stosownie ponadto do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Warto 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 (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12).

Według §14 ust. 1 uchwały: "Właściciele nieruchomości powinni podejmować działania zmierzające do zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów w szczególności poprzez: 1) unikanie używania produktów nie nadających się do recyklingu i kompostowania; 2) kupowanie produktów zapakowanych w minimalną ilość opakowań; 3) kupowanie produktów w opakowaniach zwrotnych.". W myśl bowiem tego przepisu wyznaczono właścicielom nieruchomości powinność podejmowania działań zmierzających do unikania używania produktów i opakowań jednorazowych oraz minimalizowania używania opakowań w ogóle.

Należy zauważyć, że z postanowień wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nie sposób wywieść kompetencji, która upoważniałaby do nakładania na właścicieli nieruchomości wyżej wymienionych obowiązków. 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, których nieprzestrzeganie łączy się z omówionymi wcześniej konsekwencjami wynikającymi z ustawy. Ponadto 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. (sygn. akt 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". Co istotne, także w literaturze przedmiotu dominuje przekonanie, iż takie plany nie przynależą do konstytucyjnego systemu źródeł prawa. 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" (M. Górski, "Charakter prawny planów gospodarki odpadami", PK 2004, nr 7, s. 28). Tak programy ochrony środowiska, jak i plany gospodarki odpadami nie stanowią aktów prawa miejscowego, w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP (A. Barczak, "Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska", ABC 2006). Dodatkowo Organ Nadzoru zwraca także uwagę na problem przy kontroli realizacji tak ustanowionych obowiązków. Problematiczne byłoby bowiem ocenianie i sprawdzanie czy zostały one prawidłowo wykonane.

Trzeba również zaznaczyć, że materię spraw objętą wskazanymi wyżej postanowieniami uchwały, w szerszym kontekście reguluje już art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.), który stanowi: „1. Każdy, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów, powinien takie działania planować, projektować i prowadzić przy użyciu takich sposobów produkcji lub form usług oraz surowców i materiałów, aby w pierwszej kolejności zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na życie i zdrowie ludzi oraz na środowisko, w tym przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użycia. 2. Odpady, których powstaniu nie udało się zapobiec, posiadacz odpadów w pierwszej kolejności jest obowiązany poddać odzyskowi. 3. Odzysk, o którym mowa w ust. 2, polega w pierwszej kolejności na przygotowaniu odpadów przez ich posiadacza do ponownego użycia lub poddaniu recyklingowi, a jeżeli nie jest to możliwe z przyczyn technologicznych lub nie jest uzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych - poddaniu innym procesom odzysku.”.

Paragraf 16 ust. 3 uchwały stanowi: "W przypadku wyprowadzania psa poza teren nieruchomości, do obowiązków osób utrzymujących psy należy wyprowadzanie psa na smyczy, a psów uznawanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny na smyczy i w kagańcu."

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, że obowiązki właścicieli, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy 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 kwestia sprawowania kontroli nad wyprowadzanym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę reguluje ustawa o ochronie zwierząt, która w art. 10a ust. 3 stanowi: "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 lub w założonym kagańcu, na przykład poprzez wykorzystywanie umiejętności zwierzęcia wynikających z odpowiedniej tresury, to wymóg ustawowy jest zrealizowany. Niedopuszczalny jest taki sposób kształtowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który prowadziłby 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.

Na powyższą kwestię zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 13 września 2012 r. (sygn. akt II OSK 1492/12) stwierdził, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może 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 określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Postanowienia regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji, niekiedy nadmierne, 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 oraz prowadzić mogą do działań niehumanitarnych.

W §19 uchwały postanowiono: "Kontrolę i egzekwowanie postanowień niniejszego Regulaminu sprawują osoby upoważnione przez Wójta Gminy Miłkowice."

W ocenie Organu Nadzoru postanowienie zawarte w §19 uchwały wykracza poza zakres upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawodawca nie upoważnił bowiem rady gminy do objęcia regulaminem spraw dotyczących wykonywania czynności kontrolnych i egzekucyjnych w zakresie stosowania postanowień przedmiotowego regulaminu. Co więcej - sam ustawodawca uregulował tę materię w art. 5 ust. 6-9 zgodnie, z którym: „6. Nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust. 1-4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. 7. W przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1-4, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku. 8. Ust. 7 nie dotyczy obowiązków, o których mowa w ust. 1 pkt 3-3b. 9. Wykonywanie decyzji, o której mowa w ust. 7, podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, z późn. zm.).”

Ponadto o tym, że ustawodawca nałożył obowiązek sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast stanowi ponadto art. 9u ustawy zgodnie, z którym: „1. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy. 2. Do kontroli, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 i 1238).” Organ Nadzoru podkreśla w tym miejscu, iż rada gminy nie może powtarzać w akcie prawa miejscowego zapisów rangi ustawowej ani modyfikować przepisów ustaw. Zakaz taki wynika z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego wyrażonej w art. 7 w związku z 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowisko takie potwierdza orzecznictwo. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011r. (sygn. akt II OSK 2058/11) wyraził pogląd, iż „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”. Jak dalej wyjaśnia NSA „w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu wyłącznie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a nie wykonanie ustawy.”. Z zasadami tymi korespondują przepisy § 135, § 136 oraz § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego: zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane oraz nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń.

Niezależnie od powyższego wątpliwości Organu Nadzoru budzi podkreślony fragment §5 ust. 2 uchwały, gdzie Rada postanowiła: "Uprzątnięte błoto, śnieg, lód oraz inne zanieczyszczenia mogą być gromadzone w miejscach niepowodujących zakłóceń w ruchu pieszym i pojazdów, a w przypadku braku możliwości takiego gromadzenia usunięte z nieruchomości.".

Zakres przekazany przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "b" ustawy do uregulowania przez radę gminy obejmuje jedynie obowiązek sprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Z kolei obowiązek uprzątnięcia chodnika został uregulowany cytowanym również wcześniej w art. 5. ust. 1 pkt 4 ustawy. Z zasady działanie polegające na usuwaniu zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej stanowi kompetencję zarządu drogi, zgodnie z art. 5 ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy: "Do obowiązków zarządu drogi należy także: 2) pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej; 3) uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju

lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku.". Jeżeli istnieje możliwość uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego w inny sposób niż ich usunięcie (pozbycie się), to niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej normy zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "b" ustawy, która polegałaby na zobowiązaniu właścicieli nieruchomości dodatkowo do usuwania przedmiotowych zanieczyszczeń z omawianych części nieruchomości, w sytuacji gdy zadania te zostały w ustawie przewidziane dla innego podmiotu.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

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 ust. 1 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.

Wicewojewoda Dolnośląski:  
*Joanna Bronowicka*