



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 marca 2023 r.

Poz. 2379

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.256.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr BR.0007.XLVI.281.2023 Rady Gminy Jejkowice z dnia 6 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jejkowice, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 6 lutego 2023 r. Rada Gminy Jejkowice podjęła uchwałę Nr BR.0007.XLVI.281.2023 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jejkowice, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jejkowice*, dalej jako: „Regulamin”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 lutego 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy:

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:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów

wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,

c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

2a. Rada gminy może w regulaminie:

1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;

2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;

3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;

4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;

5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny;

6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:

a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub

b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b – w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;

7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;

8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

Uchwała podejmowana w oparciu o ww. przepis ustawy stanowi akt prawa miejscowego, więc winna ona kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Przyjmuje się, iż rada gminy winna obligatoryjnie ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy wszystkie kwestie wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 531/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/06, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 687/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ponadto fakultatywnie Rada może w regulaminie określić elementy z art. 4 ust. 2a ustawy. Katalog spraw przekazanych do uregulowania radom gmin zarówno w art. 4 ust. 2, jak i w ust. 2a ustawy ma charakter zamknięty. Z art. 4 ust. 1 ustawy wynika zatem nakaz, skierowany do organów stanowiących, uchwalenia regulaminu zawierającego szczegółowe uregulowanie materii określonej w art. 4 ust. 2 ustawy w sposób wyczerpujący oraz zakaz regulowania w nim treści wychodzących poza granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy (por. A. Szymczak [w:] M. Budziarek, A. Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 4, publ. WKP 2021).

W treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowy Regulamin nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 ustawy, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z przepisem ustawowym powinno się uwzględnić przy ustalaniu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Niewypełnienie przez Radę delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie przepisu art. 4 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, co skutkuje negatywną oceną legalności całości badanej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, bowiem nie określiła szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Brak jest w przedmiotowym regulaminie określenia szczegółowych zasad dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym miejsc gromadzenia odpadów. W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że pojęcie sanitarny (pochodzący od łac.: *sanitarius* ‘dotyczący zdrowia’ od łac. *sanitas* ‘zdrowie’) należy zdefiniować jako: związany z higieną i zdrowiem, zajmujący się zapobieganiem chorobom zakaźnym i społecznym. Tym samym dla właściwego zrealizowania delegacji ustawowej w zakresie wymogów sanitarnych będzie unormowanie takich działań w zakresie utrzymania czystości, które wprost będą prowadzić do wyeliminowania szkodliwych czynników chorobotwórczych, takich jak bakterie i wirusy.

W związku z tym Rada Gminy powinna wprowadzić obowiązek konkretnych zabiegów sanitarnych, polegających na myciu, czyszczeniu czy dezynfekcji i dezynsekcji miejsc gromadzenia odpadów, z jednoczesnym określeniem w sposób precyzyjny (np. raz w miesiącu, nie rzadziej niż raz na kwartał) częstotliwości ustalonych czynności np. dezynfekcji, czyszczenia miejsc gromadzenia odpadów.

Reasumując, stwierdzić należy, że niewypełnienie przez Radę we wskazanym zakresie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, co także skutkuje negatywną oceną legalności całości badanej uchwały.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy w regulaminie powinny być ustalone zasady dotyczące wymagań obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub zbierania odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej wskazanych w tym przepisie odpadów komunalnych.

Regulaminy te, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy mają określać wymagania w zakresie odpowiednio selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) oraz selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b). Wymagania regulaminowe zatem będą musiały uwzględniać wszystkie frakcje odpadów wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy – albowiem do nich wszystkich (zgodnie z tym przepisem) sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Tym samym każdy uchwalany regulamin czystości i porządku (jako akt prawa miejscowego) w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych powinien określać wymagania przynajmniej co do wszystkich ustawowych frakcji odpadów, którymi są frakcje wynikające z przepisu art. 3 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy oraz konsekwentnie frakcje wynikające z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b ustawy. Pominięcie w tych postanowieniach którejkolwiek z frakcji, bądź uwzględnienie w nich niekompletnej frakcji odpadów, będzie zawsze skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały, z uwagi na niepełną, a przez to nieprawidłową realizację delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy – w zakresie wymagań obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 1777/13, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tymczasem, Rada Gminy w § 3 ust. 3 Regulaminu pominęła obowiązek selektywnego zbierania frakcji odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W przedmiotowym Regulaminie Rada nie określiła również minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz warunków rozmieszczania tych pojemników i worków. A zatem Rada nie zrealizowała prawidłowo delegacji, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Przepis ten upoważnia organ stanowiący gminy do określenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu dwóch wartości: – średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz – liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. Rada zgodnie z delegacją ustawową ma określić minimalną pojemność pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych. Delegacji tej nie realizuje przepis § 8 Regulaminu, który zdaniem organu nadzoru wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. W ocenie organu nadzoru nakaz uwzględnienia podanych wskaźników zawarty w upoważnieniu ustawowym stanowi skierowaną do rady gminy wytyczną, która winna być zastosowana w podejmowanej w wykonaniu tego upoważnienia regulacji. Powyższe powinno nastąpić przed ustaleniem minimalnej pojemności pojemników do zbierania odpadów i określenia jej w uchwale rady. „Uwzględnienie” jest w tym wypadku procesem polegającym na dokonaniu rozeznania w przedmiocie średniej ilości odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych lub w innych źródłach przez określoną liczbę osób. Na podstawie tak dokonanego rozeznania, w oparciu o posiadaną wiedzę, Rada winna wskazać w regulaminie rodzaj i minimalną wielkość pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów na terenie nieruchomości. Innymi słowy, proces ten winien mieć miejsce nie w uchwale rady, ale przed jej podjęciem. Przepisy uchwały winny być wynikiem dokonanych ustaleń w tym zakresie. Przepisy uchwały nie mogą stanowić, tj. normatywnie wyznaczać pewnego poziomu wytworzenia odpadów na nieruchomościach, bowiem ustawa nie zawiera upoważnienia dla rady w tym zakresie. Wykonanie analizowanego upoważnienia nie może polegać na nałożeniu na adresatów uchwały obowiązku uwzględnienia ustalonych normatywnie w uchwale wskaźników wytworzenia odpadów, jak to ma miejsce w przedmiotowej uchwale.

Delegacji tej nie realizuje też przepis § 11 Regulaminu. Zdaniem organu nadzoru, posługiwanie się ww. przepisem niedookreślonymi pojęciami daje zbyt dalece idącą swobodę, a nie precyzyjne wskazanie minimalnej pojemności pojemników. W sposób istotny omawiany przepis regulaminu narusza zasady poprawnego prawotwórstwa przy redagowaniu przez organ do tego powołany przepisów obowiązujących na jego obszarze, które co do istoty powinny być jednoznaczne, zwarte i precyzyjne. Brak powyższych cech narusza art. 2 Konstytucji RP. Zakwestionowane przepisy przyjęte przez Radę należy traktować jako sposób ustalenia ilości

odpadów produkowanych na terenie nieruchomości, do czego Rada nie posiada upoważnienia z mocy art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Natomiast w § 7 ust. 3 przedmiotowego Regulaminu Rada ustaliła kosze uliczne o minimalnej pojemności 35 litrów. Z tak sformułowanego przepisu nie wynika czy wymienione kosze uliczne będą przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na drogach publicznych i na terenach przeznaczonych do użytku publicznego. Tymczasem, na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy Rada zobowiązana była m.in. do określenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych.

Zdaniem organu nadzoru Rada nie określiła również prawidłowo warunków rozmieszczenia pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Regulacja zawarta w § 12 ust. 4 Regulaminu jest niewystarczająca, aby można było uznać, że Rada prawidłowo zrealizowała delegację ustawową w zakresie określenia warunków rozmieszczenia pojemników i worków na terenach przeznaczonych do użytku publicznego.

Powyższe ograniczenie regulacji uchwały jedynie do koszy ulicznych zlokalizowanych na drogach publicznych i na przystankach komunikacji – wobec nieobjęcia nimi pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, należy uznać za równoznaczne z niewyczerpującym wypełnieniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. W konsekwencji Rada nie wypełniła delegacji ustawowej w sposób prawidłowy, zaś częściowe uregulowanie tej materii należy uznać za niewystarczające. Taka regulacja nie spełnia zatem wymogów określoności prawa, wobec czego należy uznać, iż stanowi naruszenie przepisów tj. art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Zdaniem organu, Rada nie wypełniła dyspozycji przepisu art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, bowiem nie określiła prawidłowo częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych. Rada Gminy określając w przedmiotowym regulaminie częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (§ 14 ust. 6-ust. 14 Regulaminu), w rzeczywistości określiła częstotliwość odbioru odpadów, a więc materię właściwą dla uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

Należy bowiem zwrócić uwagę, iż stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, z kolei uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Przedmiotem regulacji obu uchwał są zatem dwie zupełnie odrębne kwestie; jedna z nich będzie normowana z punktu widzenia obowiązków ciążących na właścicielu nieruchomości, druga z kolei z punktu widzenia obowiązków Gminy. Założywszy racjonalność ustawodawcy, który nie może upoważniać dwukrotnie do regulowania tej samej materii, stwierdzić należy, że zakresy obu upoważnień są rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Tekst prawny należy tłumaczyć w taki sposób, aby żaden z jego elementów nie okazał się zbędny i miał rozsądną treść. Uznanie, że obie delegacje mają element wspólny podważałoby sens tych regulacji i obalało leżący u podstaw reguł wykładni racjonalizm ustawodawcy. Prowadzi to do uznania, że w powyższym zakresie powinny istnieć dwie odrębne regulacje, przy czym jedna z nich powinna zostać ujęta w regulaminie utrzymania czystości i porządku podejmowanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, a druga w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Obie te regulacje zaś powinny być normowane w sposób kompleksowy i przede wszystkim nie powinny być mieszane i używane zamiennie. Określenie zatem częstotliwości odbierania odpadów komunalnych w Regulaminie jest nie tylko przekroczeniem delegacji ustawowej, ale uregulowaniem materii właściwej dla innego aktu prawnego. Organ nadzoru jeszcze raz podkreśla, iż należy rozróżnić dwa pojęcia: czym innym jest bowiem częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, a czym innym częstotliwość odbierania odpadów. Owszem, kwestie pozbywania się odpadów komunalnych i odbierania tych odpadów można, a wręcz należy ze sobą powiązać, ale nie można tych pojęć używać zamiennie, jak to uczyniono w przedmiotowej uchwale. To są dwa różne pojęcia, normujące obowiązki dwóch różnych podmiotów. Bowiem art. 6r ust. 3 ustawy kreuje obowiązki gminy – jej zadania publiczne względem właściciela nieruchomości. Z kolei regulamin z art. 4 ustawy kształtuje obowiązki właściciela nieruchomości. Należy zatem uznać, że przedmiotowa uchwała jest niekompletna, jako że nie zawiera unormowań w zakresie częstotliwości „pozbywania się” odpadów komunalnych z terenów nieruchomości, a tym samym brak w jej treści elementu obligatoryjnego w tym przedmiocie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt II SA/GI 1777/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w zakresie określenia częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje na szereg nieprawidłowości zawartych w przepisach kwestionowanej uchwały.

Rada nieprawidłowo określiła w uchwale frakcje odpadów obejmujące chemikalia (farby, rozpuszczalniki, oleje odpadowe, itp.) zamiast frakcji przeterminowanych leków i chemikaliów (§ 14 ust. 12 Regulaminu).

Należy również zaznaczyć, iż kompostowanie powinno się odbywać tylko i wyłącznie w urządzeniu do tego przystosowanym. Tymczasem, w § 4 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Rada dopuściła możliwość kompostowania w formie przyzmy - co stanowi wykroczenie poza delegację ustawową.

Z kolei § 14 ust. 17 Regulaminu, zgodnie z którym: *Informacje o lokalizacji oraz godzinach otwarcia punktu selektywnej zbiórki odpadów gmina podaje do publicznej wiadomości na internetowej stronie Urzędu Gminy Jejkowice, na tablicach ogłoszeń oraz w sposób zwyczajowo przyjęty*. Kwestie te winny być określone w odrębnej uchwale, wydanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

W § 17 pkt 1 Regulaminu Rada nakazała *zapewnienie wyprowadzania psów na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku na smyczy, a w przypadku psów ras agresywnych dodatkowo w kagańcu, z zastrzeżeniem przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt*. Wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów w obroży lub w kagańcu, niezależnie od jego cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych (np. choroba) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w tym działań określanych jako niehumanitarne. Prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy byłaby treść przewidująca wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów w obroży i w kagańcu, wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (por.m.in. wyrok NSA z 13 września 2012 r., sygn. II OSK 1492/12, wyrok NSA z 27 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 2678/15, wyrok WSA w Kielcach z 16 listopada 2017 r., sygn. II SA/Ke 703/17, wyrok WSA w Krakowie z 10 października 2019 r., sygn. II SA/Kr 808/19).

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr BR.0007.XLVI.281.2023 Rady Gminy Jejkowice z dnia 6 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jejkowice, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**