Warszawa, 22 maja 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131. 63 .2020.AJS

**Rada Miasta Pruszkowa**

**ul. Józefa Ignacego Kraszewskiego 14/16**

**05-800 Pruszków**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

**stwierdzam nieważność**

uchwał Rady Miasta Pruszkowa z 23 kwietnia 2020 r.:

* Nr XIX.214.2020 *w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Pruszkowa*,
* Nr XIX.215.2020 *w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów*.

**Uzasadnienie**

Na sesji 23 kwietnia 2020 r. Rada Miasta Pruszkowa podjęła uchwały Nr XIX.214.2020 *w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Pruszkowa* oraz   
Nr XIX.215.2020 *w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów*.

Podstawą prawną uchwały Nr XIX.214.2020 jest w istocie art. 4 ust. 1, 2 i 2a ustawy   
z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r.   
poz. 2010, z późn. zm.), zwanej dalej *ucpg*, zgodnie z którym:

*„1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwala regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.*

*2.  Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:*

*1) wymagań w zakresie:*

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

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

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

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

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

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

*b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;*

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

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

*4) (uchylony);*

*5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;*

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

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

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

*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.”*.

Przedmiotowa uchwała została podjęta po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego.

Wymienione powyżej elementy delegacji ustawowej mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy,   
że unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12).

Natomiast podstawą prawną uchwały Nr XIX.215.2020 jest w istocie art. 6r ust. 3, 3a, 3b, 3c i 3d *ucpg*. Przywołany przepis określa, co następuje:

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

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

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

*3c.  Projekt uchwały, o której mowa w ust. 3, podlega zaopiniowaniu przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych.*

*3d.  Uchwała, o której mowa w ust. 3, określa także tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.”*.

Jak wskazuje literalne brzmienie przepisów art. 4 ust. 1 i 6r ust. 3 *ucpg* obydwie uchwały stanowią akty prawa miejscowego.

Stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego są wskazane jako źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które tego typu akty ustanowiły. Organy samorządu terytorialnego ustanawiają tego typu akty na podstawie i w granicach upoważnień nadanych przez ustawy. Już sam fakt zaliczenia aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego niesie ze sobą skutek w postaci konieczności odniesienia do tego typu aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o których mowa w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Ustawy Zasadniczej warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie. Dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, oprócz charakteru norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej ich adresatów oraz wydania go przez organ do tego uprawniony, niewątpliwie istotne znaczenie ma instytucja publikacji tego typu aktów.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych   
i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Stosownie do art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych   
i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy.

Z powyższego jasno wynika, że obydwie uchwały winny zostać opublikowane   
w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. W treści uchwał nie wskazano jednak wymogu publikacji i nie uzależniono ich wejście w życie od ogłoszenia. Określono, iż uchwały wchodzą w życie z dniem 1 czerwca 2020 r. (odpowiednio § 4 uchwały Nr XIX.214.2020 i § 10 uchwały Nr XIX.215.2020).

Ponadto, odnosząc się do uchwały Nr XIX.214.2020, za niezgodne z normą upoważniającą, z konstytucyjną zasadą praworządności – art. 7 Konstytucji RP i z wynikającymi z przepisów konstytucyjnych warunkami legalności aktu wykonawczego należy uznać, wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc   
od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 i 2a *ucpg*, a przekazanych   
do unormowania regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić,   
iż Rada Miasta Pruszkowa w treści Regulaminu posługuje się niejednolicie nazwami frakcji odpadów, a także innymi nazwami frakcji odpadów niż określiła to ustawa. W § 2 pkt 2 Rozdziału II Regulaminu w miejsce frakcji *szkło* została określona frakcja *odpady opakowaniowe ze szkła*, zaś w § 4 pkt 1 tiret drugie i piąte Rozdziału II Regulaminu oraz   
w § 2 pkt 1 tiret pierwsze Rozdziału III *szkło opakowaniowe*. W uchwale Nr XIX.215.2020   
w miejsce frakcji *szkło* została określona w § 2 ust. 1 pkt 6 frakcja *opakowania ze szkła*,   
zaś w części II ust. 1 lit. a i b załącznika do tej uchwały frakcja *szkło opakowaniowe*.

W Regulaminie, przyjętym uchwałą Nr XIX.214.2020 w miejsce frakcji *odpady opakowaniowe wielomateriałowe* wprowadzono frakcję *opakowania wielomateriałowe*   
(§ 2 pkt 2 zdanie wstępne i tiret trzecie Rozdziału II, § 4 pkt 1 tiret drugie i piąte Rozdziału II,   
§ 2 pkt 1 tiret trzecie i pkt 2 tiret trzecie Rozdziału III). W uchwale Nr XIX.215.2020 w miejsce frakcji *odpady opakowaniowe wielomateriałowe* wprowadzono frakcję *opakowania wielomateriałowe* (§ 2 ust. 1 pkt 4, ust. 2 pkt 3).

W Regulaminie, przyjętym uchwałą Nr XIX.214.2020 w miejsce frakcji *odpadów budowlanych i rozbiórkowych* wprowadzono frakcję *odpadów pobudowlanych   
i rozbiórkowych* (§ 1 pkt 1 lit. b Rozdziału I, § 2 pkt 7 Rozdziału II, § 4 pkt 7 Rozdziału II, § 2   
pkt 2 tiret ósme Rozdziału III). W uchwale Nr XIX.215.2020 w miejsce frakcji *odpadów budowlanych i rozbiórkowych* wprowadzono frakcję *budowlane i poremontowe* (§ 2 ust. 2   
pkt 15) oraz frakcję *odpadów pobudowlanych i rozbiórkowych* (część II ust. 8 załącznika).

Rada Miasta naruszyła przepisy § 3 i 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia   
29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028), zwanego dalej *rozporządzeniem*. W myśl wskazanych przepisów *rozporządzenia*:

*„§  3.  Selektywnie zbiera się:*

*1) papier;*

*2) szkło;*

*3) metale;*

*4) tworzywa sztuczne;*

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

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

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

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

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

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

Tymczasem w § 2 pkt 2 Rozdziału II Regulaminu wprowadzono jako zasadę selektywnego zbierania i odbierania odpadów *„prowadzenie selektywnego zbierania następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, odpadów opakowaniowych ze szkła, opakowań wielomateriałowych, oraz bioodpadów   
w oznakowanych pojemnikach i workach z zachowaniem następującej kolorystyki:*

* *szkło – pojemnik oznaczony kolorem zielonym, worek w kolorze zielonym;*
* *papier – pojemnik oznaczony kolorem niebieskim, worek w kolorze niebieskim;*
* *metale i tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe – pojemnik oznaczony kolorem żółtym, worek w kolorze żółtym;*
* *bioodpady – pojemnik oznaczony kolorem brązowym, worek w kolorze brązowym;”*.

Natomiast w § 2 pkt 1 Rozdziału III Regulaminu przyjęto:

„1) worki do selektywnej zbiórki surowców powinny posiadać pojemność od 60l do 120l, przy czym:

* szkło opakowaniowe należy zbierać do worka w kolorze zielonym z napisem „SZKŁO”;
* odpady z papieru i tektury należy zbierać do worka w kolorze niebieskim z napisem „PAPIER”,
* metale, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe należy zbierać do worka   
  w kolorze żółtym z napisem „METALE I TWORZYWA SZTUCZNE”;
* bioodpady należy zbierać do worka w kolorze brązowym z napisem „BIO”;”,

zaś § 2 pkt 1 Rozdziału III Regulaminu ustalono:

*„2) pojemniki do selektywnej zbiórki surowców powinny posiadać pojemność od 40l do 5000l (pojemniki o innych pojemnościach wymagają uzgodnienia z operatorem systemu), przy czym:*

* *szkło należy zbierać do pojemników w kolorze zielonym z napisem „SZKŁO”;*
* *odpady z papieru i tektury należy zbierać do pojemników w kolorze niebieskim z napisem „PAPIER”,*
* *metale, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe należy zbierać do pojemników w kolorze żółtym z napisem „METALE I TWORZYWA SZTUCZNE”;*
* *bioodpady należ zbierać do pojemników w kolorze brązowym z napisem „BIO”;”*.

Przyjęte regulacje w zakresie określenia frakcji zbieranych w workach i pojemnikach określonego koloru modyfikują regulacje § 3 i 4 rozporządzenia. W skład frakcji odpadów   
o nazwie *„papier”* zgodnie z rozporządzeniem wchodzą odpady z papieru, w tym tektury, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury. W skład frakcji o nazwie szkło wchodzą odpady ze szkła, w tym odpady opakowaniowe ze szkła. Frakcje odpadów   
o nazwach metale i tworzywa sztuczne obejmują odpady metali, w tym odpady opakowaniowe z metali, odpady tworzyw sztucznych, w tym odpady opakowaniowe tworzyw sztucznych i wraz z odpadami opakowaniowymi wielomateriałowymi są zbierane w workach lub pojemnikach koloru żółtego. Natomiast w workach i pojemnikach koloru brązowego zbiera się odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów.

Przyjęte regulacje w zakresie określenia frakcji zbieranych w workach i pojemnikach określonego koloru są też wewnętrznie niespójne w ramach tego samego aktu prawnego.

Rada Miasta Pruszkowa w § 2 pkt 4 Rozdziału II Regulaminu ustaliła, że *„właściciel nieruchomości, na której powstają bioodpady zobowiązany jest do ich selektywnego zbierania i przekazywania przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne z nieruchomości; z tego obowiązku zwolnieni są właściciele nieruchomości dokonujący kompostowania we własnym zakresie i na własne potrzeby, w sposób niepowodujący uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości:”*. Stosownie do art. 4 ust. 2a pkt 4 *ucpg* rada gminy może w regulaminie 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. Możliwość kompostowania przewidziana w Regulaminie rozszerza uprawnienie do kompostowania na wszystkie nieruchomości, podczas gdy *ucpg* zawęża to uprawnienie podmiotowo tylko do właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi. Rada dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego.

Rada Miasta Pruszkowa w § 2 pkt 3 Rozdziału II Regulaminu wprowadziła obowiązek prowadzenia selektywnego zbierania odpadów stanowiących część roślin pochodzących   
z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne. Uprawnienie do wprowadzenia takiego obowiązku wynika z art. 4 ust. 2a pkt 2 *ucpg*. Dla tej dodatkowej frakcji nie ustalono jednak   
w Regulaminie ani możliwości odbioru, ani możliwości przekazania do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Ponadto w załączniku do uchwały Nr XIX.215.2020 przyjęto, że *„Zagospodarowanie bioodpadów powstających podczas wycinki lub pielęgnacji drzew   
i krzewów odbywa się przez mieszkańców we własnym zakresie, na swój koszt.”* (część   
II załącznika po ust. 1). Wprowadzone ograniczenie w odbiorze i przyjmowaniu odpadów istotnie narusza art. 1b i art. 3 ust. 2c *ucpg*. Do postępowania z odpadami komunalnymi stanowiącymi części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych lub cmentarzy,   
a także z targowisk, stosuje się bowiem przepisy dotyczące postępowania z bioodpadami stanowiącymi odpady komunalne, zaś gmina może nie zapewniać przyjmowania bioodpadów przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jeżeli w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości zapewnia odbieranie tych odpadów   
z miejsc ich wytwarzania.

Za istotnie naruszające prawo, także w kontekście braku spójności przyjętych uchwał, należy także uznać ustalenia § 4 pkt 1 tiret szóste Rozdziału II Regulaminu w kontekście brzmienia ust. 1 lit a części II załącznika do uchwały Nr XIX.215.2020. Rada przyjęła bowiem w uchwale Nr XIX.214.2020, że bioodpady z obszarów zabudowy wielorodzinnej odbierane są nie rzadziej niż raz w tygodniu, zaś w uchwale Nr XIX.215.2020 nie rzadziej niż raz na tydzień. Tymczasem zgodnie z art. 6r ust. 3b *ucpg* częstotliwość odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

Za istotnie naruszające prawo w kontekście braku spójności przyjętych uchwał należy uznać ustalenia § 4 pkt 2 Rozdziału II Regulaminu w kontekście brzmienia ust. 3a części   
II załącznika do uchwały Nr XIX.215.2020. Rada przyjęła bowiem w uchwale Nr XIX.214.2020, że przeterminowane leki będą odbierane raz na 2 tygodnie lub z częstotliwością zapobiegająca przepełnieniu, zaś w uchwale Nr XIX.215.2020 co 2 tygodnie lub z częstotliwością zapobiegająca przepełnieniu

Za istotnie naruszające prawo w kontekście braku spójności przyjętych uchwał należy uznać brak wymienienia frakcji odpadów niebezpiecznych w § 2 ust. 2 uchwały   
Nr XIX.215.2020, a więc w katalogu odpadów, które każdy właściciel ma prawo dostarczyć do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Frakcja odpadów niebezpiecznych, zgodnie   
z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b *ucpg*, obligatoryjnie musi być przyjmowana przez punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Co prawda w załączniku do uchwały Nr XIX.215.2020 wymieniona została ta frakcja (ust. 7 części II), ale przy braku jednoznacznych przepisów wątpliwość budzi jej przyjmowanie w ramach wniesionej zgodnie z deklaracją opłaty.

Rada Miasta Pruszkowa nie wypełniła delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 2a *ucpg*, bowiem nie ustaliła wymagań utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. W § 1 pkt 3 Rozdziału I Regulaminu wskazano, że *„regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Pruszkowa, dotyczące utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów”*. Natomiast w § 1 pkt 1 Rozdziału II Regulaminu przyjęto, iż *„Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez wyposażenie nieruchomości w opisane w niniejszym Regulaminie w rozdziale III, pojemniki i worki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników i miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym;”*. Żaden z tych przepisów regulaminowych nie jest wypełnieniem delegacji ustawowej, a jedynie jej powtórzeniem, przy czym w drugim przypadku także zmianą zakresu, gdyż rozszerzono obowiązek na utrzymywanie miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie technicznym.

Rada Miasta Pruszkowa nie wypełniła delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 3 *ucpg*, bowiem nie ustaliła częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz   
z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W § 4 pkt 1 Rozdziału III Regulaminu przyjęto jedynie, że zbiornik bezodpływowy winien być opróżniany z częstotliwością zapewniającą niedopuszczenie do jego przepełnienia.

Rada Miasta Pruszkowa nie wypełniła delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 8 *ucpg*, bowiem nie wyznaczyła obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. W § 1 Rozdziału VII Regulaminu określono jedynie terminy przeprowadzenia deratyzacji na terenie miasta Pruszkowa.

Z kolei w § 2 Rozdziału V Regulaminu przyjęto regulację z przekroczeniem delegacji ustawowej poprzez określenie, iż zasady postępowania z bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy reguluje odrębna uchwała. W regulaminie w odniesieniu do zwierząt określa się jedynie kwestie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku oraz wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazy ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach (art. 4 ust. 2 pkt 6 i 7 *ucpg*). Wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami może odbywać się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638).

Podobnie w § 1 ust. 2 pkt 1 Rozdziału VI Regulaminu, bez upoważnienie ustawowego, Rada, zezwalając na chów i hodowlę pszczół na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, wprowadziła warunek oznakowania miejsc usytuowania uli tablicami za napisem *„Uwaga   
– pszczoły! Osobom nieupoważnionym wstęp zabroniony”*. Wymóg oznakowania miejsca nie mieści się w pojęciu wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

Ponadto w § 1 Rozdziału VIII Regulaminu wprowadzono przepis, zgodnie z którym   
*„W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów niniejszego Regulaminu stosowane będą środki prawne określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, kodeksie wykroczeń oraz w ustawie o odpadach.”*. Na podstawie art. 10 ust. 2a i 3 *ucpg* kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie podlega karze grzywny, przy czym postępowanie toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Bezpośredni przedmiot ochrony tj. wykonalność obowiązków określonych w uchwale określającej szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – regulaminie jest zatem uregulowany w *ucpg* i nie może być penalizowany na poziomie przepisu regulaminowego, bowiem tylko ustawa może przewidywać kary i tryb postępowania w tym zakresie.

Z kolei w § 6 uchwały Nr XIX.215.2020 Rada ustaliła termin zgłaszania przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, określając go na 2 dni od daty zaistnienia zdarzenia będącego przedmiotem reklamacji. Termin został wprowadzony bez upoważnienia ustawowego, bowiem Rada na mocy art. 6r ust. 3d *ucpg* jest uprawniona jedynie do określenia trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług.

Konkludując niniejszy wywód należy uznać, iż zarzuty podniesione przez organ nadzoru w stosunku do kwestionowanych aktów, w tym: brak nadania uchwałom charakteru aktu prawa miejscowego w kontekście wymogu ich publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i terminu wejścia w życie powiązanego z takim ogłoszeniem, przekroczenie delegacji ustawowej, niepełna realizacja delegacji, modyfikacja przepisów ustawy   
i rozporządzenia, niespójność terminologiczna zarówno wobec treści *ucpg*, jak i pomiędzy uchwałami, które winny tworzyć jednolity system utrzymania czystości i porządku, czy wewnątrz samych uchwał w odniesieniu do frakcji odpadów, bezsprzecznie stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwał Rady Miasta Pruszkowa z 23 kwietnia 2020 r. Nr XIX.214.2020 *w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Pruszkowa* i Nr XIX.215.2020 *w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług   
w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości   
i zagospodarowania tych odpadów*.

Organ nadzoru wskazuje również na obowiązek przestrzegania przez Radę Miasta Pruszkowa zasad prawidłowej legislacji, przewidzianych w rozporządzeniu Prezesa   
Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”   
(Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 143 załącznika do tego rozporządzenia *„Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej*.*”.*

W tym kontekście należy stwierdzić, że redakcja uchwał Rady Miasta Pruszkowa  
 Nr XIX.214.2020 i Nr XIX.215.2020 nie odpowiada standardom dobrego prawodawstwa. Podstawową jednostką redakcyjną aktu normatywnego (z wyjątkiem ustawy) jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery a litery na tiret   
(-myślniki). Każdą oddzielną myśl ujmuje się w oddzielny paragraf, przy czym w miarę możliwości paragraf powinien być jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań - dokonuje się podziału paragrafu na ustępy. Na ustępy dzieli się paragraf także wówczas, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf. Jeżeli paragraf zawiera wyliczenia – wyróżnia się jego dwie części wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów.   
W obrębie punktów można dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając litery a w obrębie liter dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając tiret. Punkty i litery są fragmentem zdania, a nie samodzielnym zdaniem.

Paragraf oznacza się skrótem *§* i cyfrą arabską z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji paragrafów w obrębie całego aktu, a przy powoływaniu oznacza się skrótem *§* i cyfrą arabską bez kropki.

Ustęp oznacza się cyfrą arabską z kropką (bez nawiasu) z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu (a przy powoływaniu oznacza się skrótem *„ust.”* bez względu na liczbę i przypadek) oraz cyfrą arabską bez kropki.

Punkt oznacza się cyfrą arabską z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu lub ustępu (a przy powoływaniu skrótem *„pkt”*, bez kropki, bez względu na liczbę i przypadek oraz cyfrą arabską bez nawiasu). Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką chyba, że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów; w takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej.

Wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego (ale bez ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ż, ź) z nawiasem z prawej strony z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu (a przy powoływaniu skrótem *„lit.”* bez względu na liczbę   
i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego bez nawiasu). Każdą literę kończy się przecinkiem a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik lub kropkę stawia się po części wspólnej (w przypadku gdy zabraknie liter stosuje się oznaczenie najpierw dwuliterowe a następnie wieloliterowe: za), zb) ....... zz); zza, zzb ... .

Każdy tiret kończy się przecinkiem, a ostatnie przecinkiem, średnikiem lub kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. Przy powoływaniu tiret oznacza się wyrazem *„tiret”* i wyrażonym słownie numerem porządkowym tego tiret.

Każdą jednostkę redakcyjną zapisuje się od nowego wiersza i poprzedza się jej oznaczeniem umieszczonym w tym samym wierszu. Paragraf i ustęp rozpoczyna się od akapitu.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwał z mocy prawa,z dniem jego doręczenia.