



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 29-04-2016

Znak: PNK.I.4130.28.2016

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016, poz.446)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XVII/26/2016 Rady Miejskiej w Daleszycach z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Daleszyce

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2016 r. Rada Miasta Daleszyce podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Daleszyce.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Materialnoprawną podstawę uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016, poz.250).

Nie ulega wątpliwości, iż regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego – wynika to *expressis verbis* z art. 4 ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dokonując bardziej szczegółowej klasyfikacji tego aktu należy stwierdzić, iż mieści się on w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej (art.40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym). W niniejszej sprawie takie upoważnienie wynika wprost z art.4 ust.1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy stwierdzić, że postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, jako aktu prawa miejscowego nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres upoważnienia ustawowego unormowanego w art. 4 ust. 2 wymienionej ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (np. wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA).

Zgodnie z art.4 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości 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.

Regulamin może wprowadzać obowiązek selektywnego zbierania odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust.2 pkt.1 lit.a (art.4 ust. 2a ustawy).

Należy podkreślić, iż powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i jako, że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Nie jest, więc dopuszczalna wykładnia rozszerzająca przepisu art.4 ust.2 ustawy. Inaczej mówiąc rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wskazane przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Wszelkie odstępstwa od katalogu wymienionego w art. 4 ust.2 ustawy stanowią istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego w całości lub w części. Konieczność uszczegółowienia regulacji ustawowej nie może prowadzić do objęcia regulacją aktu niższego rzędu zagadnień nie wynikających wprost z przepisów ustawy.

Poza tym należy mieć na uwadze, że wymienione w art.4 ust.2 ustawy elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Określając zakres owych zagadnień ustawodawca nie posłużył się, bowiem sformułowaniem „w szczególności”, „może określić”, lecz użył pojęcia „regulamin określa”(vide wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r. II OSK 654/14, wyrok NSA z dnia 9 listopada 2012 r. II OSK 2012/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 r. II SA/Gl 465/14, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2014 r. IV SA/Po 748/13).

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż niektóre przepisy kwestionowanej uchwały Rady Miasta Daleszyce ustanowione zostały z istotnym naruszeniem prawa, gdyż albo wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego albo regulują zagadnienia już uregulowane aktami prawnymi wyższego rzędu. Należą do nich następujące postanowienia uchwały: § 2 ust.1,2 i 3, §3, §4, §5 ust. 3,4 i 5, §9, §10 ust.1, §12 ust. 1 lit c, ust. 2 i 3, §13 ust.2, §14 ust.2 oraz §16.

W § 2 uchwały Rada Miasta postanowiła, iż wyposażenie nieruchomości w pojemniki lub worki na zmieszane odpady komunalne należy do właściciela nieruchomości, natomiast wyposażenie nieruchomości w worki foliowe przeznaczone do gromadzenia odpadów komunalnych zbieranych selektywnie należy do Gminy.

Regulując przedmiotowe kwestie Rada Miasta przekroczyła zakres ustawowego upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego określonego w art.4 ust.2 ustawy.

Obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w należyтым stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym ciąży na właścicielach nieruchomości z mocy prawa, stosownie do art.5 ust.1 pkt.1 ustawy. Obowiązki te może przejąć gmina, jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W takim przypadku rada gminy powinna podjąć uchwałę w tym zakresie na podstawie art. 6 r ust.3 ustawy.

Regulowanie, zatem przedmiotowych kwestii w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie nie znajduje żadnego uzasadnienia.

W § 3 uchwały ustanowiony został obowiązek podłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, a w przypadku braku kanalizacji gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków. W wymienionym przepisie Regulaminu właściciele nieruchomości zostali ponadto zobowiązani do zawarcia umowy na opróżnienie zbiorników bezodpływowych lub odbioru osadów z przydomowych oczyszczalni ścieków z uprawnionym podmiotem.

Należy zauważyć, iż określone w § 3 uchwały obowiązki właścicieli nieruchomości wynikają wprost z art.5 ust.1 pkt.2 i art.6 ust.1 ustawy. Rada Miejska stanowiąc zatem prawo w tym przedmiocie wkroczyła w materię ustawową.

Również postanowienie § 4 Regulaminu wykracza poza zakres delegacji ustawowej, określonej w art.4 ust. 2 ustawy. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do nałożenia obowiązków: utrzymywanie nieruchomości w stanie wolnym od zachwaszczenia, utrzymywania rowów melioracyjnych i odwadniających w stanie drożności i wykoszenia, usuwania drzew i krzewów zagrażających zdrowiu i życiu z terenów nieruchomości położonych wzdłuż ciągów komunikacyjnych, uporządkowania nieruchomości, na której znajduje się dzikie wysypisko śmieci. W wyroku z dnia 21 października 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, iż tak szeroki zakres obowiązków w zakresie utrzymania porządku i czystości niewątpliwie nie znajduje oparcia w art. 4 ust.2 ustawy. W szczególności art. 4 ust.2 pkt.1 lit.b ustawy uprawnia jedynie do ustalania wymagań w zakresie utrzymania porządku i czystości dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu,

lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Należy wskazać, iż obowiązek usuwania zanieczyszczeń obejmuje wyłącznie części nieruchomości służące do użytku publicznego, a niewątpliwie obowiązki ustalone w przedmiotowych zapisach Regulaminu dotyczą nieruchomości lub obiektów znajdujących się na ich terenie niezależnie od ich użytkowania publicznego. Co więcej uznać trzeba, iż kwestionowane zapisy uchwały ingerują w prawo własności, narzucając właścicielom określony sposób postępowania z nieruchomościami stanowiącymi ich własność (wyrok WSA w Łodzi, sygn. akt. II SA/Łd 746/15, Lex nr 1930336).

Należy również zauważyć, iż nakładając na właściciela nieruchomości obowiązki określone w § 4 lit.e Regulaminu Rada Miejska wkroczyła w materię uregulowaną przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz.21 ze zm.). Stosownie bowiem do art. 26 ust.1 wymienionej ustawy posiadacz odpadów jest obowiązany do niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nie przeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

Zastrzeżenia budzi ponadto § 5 ust. 3,4 i 5 Regulaminu. Nałożenie w § 5 ust.3 uchwały na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Wymienione w tym przepisie Regulaminu obowiązki właścicieli nieruchomości wynikają wprost z art.5 ust.1 pkt.4 ustawy.

Postanowienia § 5 ust.4 i 5 Regulaminu również wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art.4 ust.2 ustawy.

Wymieniony przepis uchwały określa kwestie sposobu wykonania obowiązku pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych, na których prowadzona jest działalność gospodarcza i właścicieli nieruchomości zamieszkałych sezonowo. Z treści tego przepisu wynika, że Rada Miejska wprowadziła takie kategorie właścicieli nieruchomości, które nie znajdują żadnego uzasadnienia prawnego.

Artykuł 6 c ustawy wprowadza rozróżnienie dwóch typów właścicieli nieruchomości:

- 1) na których zamieszkują mieszkańcy
- 2) na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają odpady komunalne; są to np. nieruchomości służące prowadzeniu działalności gospodarczej

To rozróżnienie znajduje wyraz także w kolejnych przepisach ustawy o czystości i porządku.

Jeśli chodzi o nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, to obowiązkiem gminy płynącym z samej ustawy jest zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli

tych nieruchomości. Pojęcie właściciela nieruchomości należy rozumieć tak, jak nakazuje art.2 ust.1 pkt. 4.

Jeśli chodzi o nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale na których powstają odpady komunalne, to rada gminy jedynie może (nie musi) uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych także od ich właścicieli. Dopiero, jeśli rada gminy wyda taką uchwałę, cały obszar gminy zostanie objęty nowym systemem. Jeśli jej nie wyda, to będą obowiązywać różne zasady:

- 1) na nieruchomościach, na których zamieszkują mieszkańcy- nowe, bo one obowiązują z mocy prawa,
- 2) na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy- stare, bo nowe mogą być wprowadzone tylko uchwałą.

Uchwała o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, może mieć dwojaki zakres:

- 1) pełny, wtedy dotyczy wszystkich właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne,
- 2) ograniczony, wtedy dotyczy nie wszystkich właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, lecz jedynie właścicieli nieruchomości określonych uchwałą rady gminy; ustawodawca tytułem przykładu wskazał na nieruchomości, na których jest prowadzony określony rodzaj działalności, np. działalność przemysłowa.

Kwestie sposobu wykonania przez właścicieli nieruchomości obowiązku pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych reguluje art.6 ust.1 ustawy. Zgodnie z wymienionym przepisem obowiązek pozbycia się odpadów komunalnych zebranych na terenie nieruchomości poprzez zawarcie umowy z podmiotem świadczącym usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych obciąża właścicieli nieruchomości, którzy nie są zobowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Praktycznie, zatem obowiązek zawierania umów dotyczy tylko tych właścicieli nieruchomości, którzy nie zostali objęci systemem gospodarowania odpadami przez gminy, czyli właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. Natomiast wszyscy właściciele nieruchomości pozbywający się nieczystości ciekłych zobowiązani są do zawarcia umów dotyczących opróżniania zbiorników bezodpływowych.

Rada Miejska regulując, zatem przedmiotowe kwestie w § 5 ust.4 i 5 Regulaminu nie tylko wkroczyła w materię ustawową, lecz również dokonała jej modyfikacji.

Regulowanie kwestii gromadzenia odpadów oraz związanych z tym zakazów określonych w § 9 uchwały nie znajdują oparcia w treści art.4 ust. 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru wymienione regulacje uchwały nie stanowią materii regulaminu. Wprowadzenie tego rodzaju zakazów dla adresatów uchwały jest pozbawione podstaw prawnych, a co więcej jest zbyteczne, gdyż wskazane kwestie są przedmiotem regulacji ustawowej. Należy wskazać na uregulowania zawarte w art.5 ust.1 pkt.3 i art.5 ust.1 pkt.3 b ustawy.

Zastrzeżenia budzi ponadto § 10 ust.1 Regulaminu, w zakresie dotyczącym określenia częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Rada Miejska w § 10 ust.1 uchwały postanowiła, iż odbioru zmieszanych odpadów komunalnych i selektywnie zebranych z nieruchomości zamieszkałych dokonuje uprawniony podmiot z częstotliwością nie rzadziej niż raz w miesiącu. Określona w regulaminie częstotliwość odbioru zmieszanych odpadów komunalnych nie odpowiada wymogom określonym w art. 6 r ust.3 b ustawy. Zgodnie z wymienionym przepisem ustawy częstotliwość zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne w okresie od kwietnia do października nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z zabudowy jednorodzinnej; w przypadku gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko- wiejskich częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza.

Należy również zauważyć, że przyjęte przez Radę Miejską uregulowania § 12 ust.1 lit.c, ust.2 i 3 oraz § 13 ust.2 i §14 ust.2 stanowią przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy. W ocenie organu nadzoru przedmiotowy Regulamin ma określać m.in. szczegółowe zasady utrzymania czystości porządku dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do formułowania zakazów wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, aby ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie sądów administracyjnych (m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2013 r. sygn. akt. II SA/Go 1045/12, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt. II SA/Ol 46/13).

Nałożenie na właścicieli zwierząt obowiązku usuwania padłych zwierząt oraz wykonywania szczepień ochronnych przekracza również delegację ustawową określoną w art.4 ust.2 pkt.6 ustawy. Kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2014 r., poz. 1539 ze zm.) oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.). Natomiast postanowienia § 12 ust.2 uchwały nie mogą stanowić materii Regulaminu, gdyż nie dotyczą zwierząt domowych.

Należy również zauważyć, iż ogólne zapisy zawarte w § 16 Regulaminu nie spełniają wymogu art.4 ust.2 pkt.8 ustawy w zakresie obowiązku wyznaczania obszarów jak i terminu przeprowadzania deratyzacji.

Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony w orzecznictwie sądów administracyjnych, że zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, iż celem upoważnienia zawartego w art.4 ust.2 pkt.8 ustawy było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie otoczenia czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji (wyrok w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 listopada 2006 r. II SA/Go 316/06, wyrok WSA w Gdańsku w dniu 15 czerwca 2010 r. II SA/Gd 212/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r. II SA/Po 789/13).

W ocenie organu nadzoru treść § 16 Regulaminu stanowi ponadto nieuprawnioną modyfikację uregulowań zawartych w ustawie z dnia 5 grudnia 2009 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2013 r., poz. 947 ze zm.) Ustawodawca w art. 22 nakazuje właścicielom, posiadaczom lub zarządzającym nieruchomościami utrzymywanie ich w należytych stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności przez zwalczanie gryzoni, insektów i szkodników.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż, wątpliwości budzą zapisy rozdziału 3 Regulaminu w zakresie określenia minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Przepis art. 4 ust. 2 pkt. 2 ustawy obliguje radę gminy m.in. do ustalenia minimalnej pojemności pojemników na odpady komunalne przy uwzględnieniu dwóch wartości: średniej ilości odpadów komunalnych oraz liczby osób korzystających z tych urządzeń. Oprócz ustalenia norm określających minimalny rozmiar urządzenia przypadającego na konkretną liczbę osób w gospodarstwie domowym rada gminy powinna także ustalić współczynnik ilości odpadów przypadających na jednego mieszkańca, co jest potrzebne po to aby każdy wytwórca odpadów (właściciel nieruchomości) wiedzieć jakiego rozmiaru pojemniki ma zastosować.

...stano wisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (m.in. w wyrokach: WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10 oraz WSA we Wrocławiu z dnia 14 marca 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 867/11).

Z uwagi na fakt, że opisane wyżej naruszenia prawa dotyczą istotnej (zasadniczej) części uchwały, organ nadzoru stwierdza jej nieważność w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Agata Wojszek

Agata Wojszek