



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.61.2016

Kielce, dnia 03-08-2016

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 XX/55/2016 Rady Miejskiej w Daleszycach z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Daleszyce.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Daleszycach 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 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 myjniemi 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 regulacjom 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/ GI 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 Miejskiej w Daleszycach 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: § 7 ust. 1, § 10 ust. 1 zdanie drugie oraz § 13.

W § 7 ust. 1 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż odbiór odpadów komunalnych odbywać się będzie w zróżnicowanych terminach obejmujących tzw. sezon letni od 1 kwietnia do 31 października oraz sezon zimowy od 1 listopada do 31 marca. Stosownie natomiast do § 7 ust. 2 uchwały, zmieszane odpady komunalne oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym opakowania ulegające biodegradacji oraz odpady zielone odbierane będą w sezonie letnim dwa razy w miesiącu.

Określona w Regulaminie częstotliwość odbioru zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów ulegających biodegradacji w sezonie letnim nie odpowiada wymogom określonym w art. 6r ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z wymienionym przepisem ustawy częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne w okresie od kwietnia do października nie może być rzadsza niż raz na tydzień z zabudowy 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 zauważyć, iż postanowienia dotyczące częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych powinny być obligatoryjnie uregulowane zarówno w uchwale w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 6r ust. 3 ustawy), jak i w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4 ust. 2 pkt. 3 ustawy). W związku z tym przedmiotowa uchwała oraz regulamin powinny zawierać spójne regulacje w tym przedmiocie.

Zasadne jest zatem stanowisko uznające, iż § 7 ust. 1 regulaminu w sposób istotny narusza prawo, co zobowiązuje organ nadzoru do orzeczenia o jego nieważności. W konsekwencji należy uznać, iż przedmiotowy Regulamin nie określa częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych w zakresie dotyczącym odpadów zmieszanych oraz bioodpadów.

Zgodnie z § 10 ust. 1 zdanie drugie uchwały, psy należące do rasy psów dużych mogą być wyprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu. W ocenie organu przytoczona regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 3 pkt 6 ustawy.

W treści przytoczonego wyżej przepisu uchwały rada miejska posłużyła się pojęciem „rasy psów dużych” podczas gdy obowiązujące przepisy nie znają takiego określenia, co powoduje, iż nie jest możliwe ustalenie jakie psy należy uznawać za duże.

Zastrzeżenia budzą ponadto postanowienia rozdziału 8 regulaminu zatytułowanego „Obszary obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania”.

Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, rada gminy została upoważniona do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzania.

Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony w orzecznictwie sądów administracyjnych, że: „zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, że 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, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Z analizy całego art. 4 ustawy wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy, gdyż (...) sam regulamin odnosi się do całej gminy, ale konkretnych jej obszarów. Obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości na terenie całej gminy jest zatem naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Uchwałodawca winien zrealizować upoważnienie ustawowe pozostając ściśle w jego granicach, co oznacza, nie tylko zakaz regulowania materii nie określonych w upoważnieniu, ale i nakaz uregulowania wszystkiego, co zostało w nim wskazane” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., II SA/Gd 212/10, orzeczenia.nsa.gov.pl). Powyższy pogląd podzielony został także w innych orzeczeniach sądów administracyjnych m. in. Wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r. sygn. akt SA/Po 789/13, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 listopada 2006 r. II SA/Go 316/06.

Podkreślić należy, iż art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy przewiduje, iż regulamin ma wyznaczać obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania. Ustawowe upoważnienie w tym zakresie dotyczy wyłącznie rad gmin i nie przewiduje ono możliwości przekazania tych kompetencji innym organom. Zatem za istotne naruszenie prawa należy uznać sędowanie obowiązków wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania na organ wykonawczy gminy jak to uczyniła Rada Miejska w § 13 ust. 2 i 3 regulaminu. W konsekwencji uznać należy, iż przedmiotowy Regulamin nie określa obszarów podlegających deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzania, a co za tym idzie Rada Miejska nie wyczerpała kwestionowaną uchwałą wszystkich obligatoryjnych elementów składowych, określonych powołanym wyżej art. 4 zd. 2 ustawy.

Jak wyżej wskazano wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie elementy regulaminu mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Brak uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy podobnie jak i przekroczenie upoważnienia uznawany jest za istotne naruszenie prawa. Zatem sytuacja, w której część uchwały

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określona w § 7 ust. 1 i § 13 dotknięta jest nieważnością z uwagi na istotną sprzeczność z prawem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

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.


w/z WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO
Andrzej Bętkowski
WICEWOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI