



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 25 sierpnia 2016 r.

Poz. 2617

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.65.2016 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 12 sierpnia 2016 r.

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 XXXIV/79/2016 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ostrowiec Świętokrzyski.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 lipca 2016 r. Rada Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ostrowiec Świętokrzyski.

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 któregośkolwiek 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 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 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/ 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 Ostrowca Świętokrzyskiego 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: § 8 i § 19 ust. 1 oraz w dziale III.

W § 8 Regulaminu Rada Miasta określiła obowiązki zarządów wszystkich kategorii dróg publicznych w zakresie usuwania śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń z jezdni.

Należy stwierdzić, iż przepis art. 4 ust. 2 ustawy nie upoważnia rady gminy do takiego unormowania obowiązków zarządów dróg publicznych. Należy bowiem zauważyć, iż określone obowiązki zarządów dróg publicznych zostały uregulowane przede wszystkim przepisami art. 5 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Mając zapewne m.in. na względzie istnienie tych regulacji normatywnych kształtujących w sposób szczególny obowiązki zarządców dróg publicznych ustawodawca wyznaczając w art. 4 ust. 2 ustawy zakres materii regulaminowej pozostawił stosunkowo niewielki obszar dla normowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie szczególnych obowiązków zarządców dróg publicznych. W ocenie organu nadzoru udzielone radzie gminy upoważnienie w tym zakresie obejmuje tylko te spośród punktów wymienionych w powołanym przepisie ustawy, które odnoszą się wprost do „dróg publicznych” tj. art. 4 ust. 2 pkt 2.

Taka interpretacja opiera się na założeniu, że w analizowanym przepisie art. 4 ust. 2 ustawy „drogi publiczne” (pkt 2) zostały wymienione *expressis verbis* obok „nieruchomości” co wskazuje na to, iż ustawodawca wyraźnie rozróżnia pojęcie „nieruchomości” od pojęcia „drogi publicznej”.

Reasumując należy stwierdzić, iż przyznane w art. 4 ust. 2 ustawy radzie gminy upoważnienie do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w odniesieniu do dróg publicznych obejmuje jedynie kwestie, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 tj. dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, warunków rozmieszczenia tych urządzeń i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Należy zauważyć, iż obowiązek utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych obciąża zarząd drogi, stosownie do art. 5 ust. 4 ustawy. Oczywiście jest, iż pojęcie utrzymania czystości i porządku na drogach obejmuje m.in. uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń.

Należy jednakże wskazać, iż obowiązki zarządu drogi w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych obejmują nie tylko usuwanie wszelkich zanieczyszczeń z jezdni, jak postanowiła Rada Miasta, ale również w określonych przez ustawodawcę sytuacjach - z chodników.

W świetle powyższego należy uznać, iż rada gminy nie jest upoważniona do określania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie jakichkolwiek obowiązków zarządu drogi w zakresie usuwania wszelkich zanieczyszczeń z jezdni.

W § 19 ust. 1 Rada Miasta postanowiła, iż pozbywanie się zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów komunalnych selektywnie zbieranych wymienionych w § 4 ust. 1 pkt 1-8 odbywa się z częstotliwością określoną w odrębnej uchwale.

W ocenie organu nadzoru cytowane postanowienie Regulaminu zostało podjęte z istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy regulamin utrzymania czystości i porządku określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości i terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W świetle cytowanego przepisu ustawy kwestie dotyczące częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości muszą być obligatoryjnie uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Odesłanie zatem przez Radę Miasta w Regulaminie do odrębnej uchwały w zakresie określenia częstotliwości pozbywania się zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów komunalnych selektywnie zbieranych stanowi istotne naruszenie prawa.

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. 6 r 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.

Należy ponadto zwrócić uwagę, aby określona w regulaminie częstotliwość odbioru zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów ulegających biodegradacji w sezonie letnim odpowiadała 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 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.

Zasadne jest zatem stanowisko uznające, iż § 19 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, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż zastrzeżenia budzą zapisy działu III Regulaminu w zakresie określenia minimalnej objętości pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych.

Rada gminy, stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy została upoważniona do określenia w regulaminie rodzaju i minimalnej objętości pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczenia tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Określając wymagania co do rodzaju i minimalnej objętości pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych rada gminy jest zobowiązana uwzględnić:

- 1) średnie ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach;
- 2) liczbę osób korzystających z pojemników.

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) mógł wiedzieć jakiego rodzaju pojemniki ma zastosować. Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (m.in. w wyrokach: WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r. II SA/Gd 212/10 oraz WSA we Wrocławiu z dnia 14 marca 2012 r. II SA/Wr 867/11).

Przedstawionych wymogów ustawowych nie spełnia kwestionowany Regulaminu, w którym Rada Miasta określiła jedynie objętość pojemników przeznaczonych do gromadzenia wszystkich rodzajów odpadów komunalnych oraz postanowiła, iż pojemność pojemnika powinna być dostosowana do ilości wytwarzanych odpadów i do liczby osób korzystających z tych pojemników (§ 12 ust. 11 Regulaminu).

W oparciu o tak ogólnikowe zapisy Regulaminu nie jest możliwe ustalenie przez właściciela nieruchomości wielkości pojemnika na odpady, który będzie adekwatny do potrzeb konkretnego gospodarstwa domowego.

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż postanowienia działu III Regulaminu w zakresie ustalenia minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych nie spełniają wymogów określonych w art. 4 ust. 2 pkt 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 § 19 ust. 1 i dziale III podjęta została z istotnym naruszeniem prawa 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.

Wicewojewoda Świętokrzyski

Andrzej Bętkowski