



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 31 sierpnia 2015 r.

Poz. 4383

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.314.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 sierpnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr X/136/2015 Rady Miasta Knurów z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Knurów w całości – jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 pkt 3 oraz pkt 8 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013r., poz. 1399 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą, na sesji w dniu 17 lipca 2015 r., Rady Miasta Knurów uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Knurów.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały), w myśl którego rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustęp 2 ww. artykułu określa natomiast enumeratywnie elementy, jakie powinien zawierać uchwalany przez radę gminy regulamin. Zgodnie z treścią tego przepisu 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 we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,

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.

Wskazać należy, iż przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu, ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie ściśle określonym. Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważniła radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest bowiem zamknięty i rada gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Podkreślić należy, iż elementy wskazane w powyższym przepisie mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006r., sygn. akt II SA/Wr 527/06; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007r., sygn. akt II SA/Rz 59/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa. W wyroku z dnia 8 listopada 2007 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt II SA/GI 531/07 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, iż z literalnego brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy wynika, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Rada winna zatem ująć w przedmiotowym regulaminie wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, bowiem zawiera on normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 roku (sygn. akt II SA/Bd 845/2006) stwierdzono nadto, iż wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej zaś strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Rada gminy jest zatem nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy. Brak uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy, podobnie jak i przekroczenie upoważnienia, uznawany jest za istotne naruszenie prawa (vide: Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Bogusław Dziadkiewicz "Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach" LexisNexis Warszawa 2007, str. 155 - 156, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2006 roku, sygn. akt II SA/Op 445/2006, publ. CBOSA).

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała 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.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że Rada Miasta nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, bowiem nie określiła dla wszystkich frakcji odpadów komunalnych ich sposobu **pozbywania** się. 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. Z uwagi na to konieczne staje się unieważnienie postanowień zawartych w § 11 ust. 3 i ust. 5 Regulaminu, znajdujących się w rozdziale 4 „Sposób i częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości”. W przepisach tych Rada uregulowała w istocie zasady odbierania odpadów komunalnych, a więc materię właściwą dla uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

Należy uznać, że - niezależnie od wadliwości § 11 ust. 3 i ust. 5 Regulaminu - 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 2014r. sygn. akt II SA/GI 1777/13, publ.: CBOSA).

Jednocześnie zauważyć należy, że przepisem art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy ustawodawca wprowadził obowiązek wyznaczenia w uchwale stanowiącej regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Jeżeli zatem w przepisie ustawodawca wprost wskazał, że należy określić obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji to przyjąć należy, że celem tego upoważnienia było, jak twierdzą sądy administracyjne, „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” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 22 stycznia 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 792/13, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r. o sygn. II SA/Gd 212/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 27 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 789/13, publ.: CBOSA).

Tymczasem Rada Miasta Knurów postanowiła w § 18 uchwały, że deratyzacja będzie przeprowadzana na terenie całej gminy, co w opinii organu nadzoru stanowi nieprecyzyjne wykonanie obowiązku wskazania obszarów objętych deratyzacją i narusza obowiązujące przepisy prawa. Z analizy art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy wynika wprost, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy. Zatem nieuprawnionym było rozszerzenie akcji deratyzacyjnej w § 18 Regulaminu na teren całej Gminy.

Poza wskazanymi powyżej naruszeniami prawa kwalifikującymi badaną uchwałę do stwierdzenia jej nieważności w całości, Rada Miasta Knurów dopuściła się również innych naruszeń prawa.

W § 8 ust. 9 i § 11 ust. 2 pkt 3 lit. e Regulaminu Rada postanowiła o konieczności wyposażania miejsc imprez masowych pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów, z oznaczeniem minimalnej pojemności pojemników oraz częstotliwości pozbywania się odpadów. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż o sposobie pozbywania się odpadów powstałych w czasie trwania imprez decydują organizator imprezy i właściciele nieruchomości. Rada nie jest uprawniona do ingerowania w tym zakresie w stosunki cywilnoprawne. Należy wskazać, iż organizatorzy imprez nie należą do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2 - 4 ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ponadto regulacje dotyczące organizowania imprez masowych określa ustawa z dnia 20 marca 2009r. o bezpieczeństwie imprez masowych (tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 611).

W § 2 ust. 1 pkt 16 Regulaminu, poprzez postanowienie, że odpady są przyjmowane w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych - od właścicieli nieruchomości zamieszkałych bezpłatnie, zaś od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych - odpłatnie Rada uregulowała materię określoną w art. 6r ust. 3 ww. ustawy.

Jednocześnie ostatni akapit § 2 (umieszczony w tekście po ust. 1 pkt 16) w żaden sposób nie mieści się w delegacji ustawowej, nie stanowi również normy prawnej. Podobnie zresztą wyłącznie informacyjny, bądź postulatyczny charakter mają niektóre inne postanowienia Regulaminu. Przybierają one formę równoważników zdań, nie wynika też z nich do kogo są skierowane np. § 15 ust. 3 i 4 w brzmieniu: „3. Gospodarowanie

odpadami w oparciu o regionalną instalację przetwarzania odpadów komunalnych. 4. Wylimitowanie praktyki nielegalnego składowania odpadów.”, czy § 16 ust. 1-2 i ust. 4-6 Regulaminu. Tymczasem rolą wprowadzanych przez Radę przepisów prawa miejscowego powinno być możliwie dokładne, bezpośrednie i wyraźne wskazanie kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. (por. § 6, § 7, § 11 i § 25 Zasad Techniki Prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908) .

Reasumując, w ocenie organu nadzoru uchwała Nr X/136/2015 Rady Miasta Knurów z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Knurów w sposób istotny narusza prawo i tym samym winna być wylimitowana z obrotu prawnego.

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

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**

**Otrzymują:**

- 1) Rada Miasta Knurów
- 2) a/a