



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 października 2014 r.

Poz. 4986

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.354.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 września 2014 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/480/14 Rady Gminy Jasienica z dnia 28 sierpnia 2014r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jasienica w całości, jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013r., poz. 1399 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Jasienica uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jasienica, w brzmieniu jak w załączniku Nr 1 do uchwały.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 4 września 2014 r.

Wydany przez Radę akt stanowi wykonanie ustawowego upoważnienia określonego przepisem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, zobowiązującego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia szczegółowych zasad dotyczących:

- 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) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Wskazany wyżej przepis art. 4 ust. 2 ustawy stanowi normę o charakterze *iuris cogentis* (bezwzględnie obowiązującą) formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Z literalnego jego brzmienia wynika bowiem, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W uchwale rady gminy (regulaminie) zatem muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak natomiast uregulowania którejkolwiek z kwestii wskazanych w tym przepisie, uznawany jest za istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zadaniem bowiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca w pełni zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w niej zawartych zaś skutkuje zawsze bezwzględną nieważnością uchwały.

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 ustawy, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinno się uwzględnić przy ustalaniu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Przyjęty przez Radę Regulamin nie uwzględnia bowiem regulacji wynikających z:

- art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy – **t.j. wymagań obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania szkła** – uchwała regulując w § 2 ust. 1 pkt 13 Regulaminu - załącznika Nr 1 wymogi w stosunku szkła opakowaniowego (czystego), posłużyła się pojęciem znaczeniowo odmiennym (w istocie węższym) od wymienionej w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy frakcji odpadów – określonej jako „szkło”. Tym samym nie wypełnia ona prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie wymagań odnośnie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych.

Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 3 pkt 24 ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2013r., poz. 21 z późn. zm.) - przez selektywne zbieranie należy rozumieć zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego sposobu przetwarzania, obejmuje jedynie rodzaje odpadów charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami.

Stosownie do powyższych wytycznych w zakresie charakteryzowania się odpadów określonymi właściwościami i cechami, ustawodawca przepisem art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy wyodrębnił określone rodzaje odpadów, stwierdzając, że *selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmuje co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji*. Przy czym posłużenie się przez niego sformułowaniem „co najmniej” oznacza, że w ramach segregacji odpadów można wyselekcjonować inne jeszcze rodzaje odpadów, niemniej jednak te wymienione przez ustawodawcę stanowią niezbędne minimum, bez zachowania którego nie można mówić o prawidłowej selektywnej zbiórce odpadów komunalnych.

Zapewnieniem realizacji ustawowych założeń co do selektywnego zbierania odpadów komunalnych na szczeblu gminnym są przyjmowane poprzez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. One to, zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, mają określać wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (...). Wymagania regulaminowe zatem będą oczywiście musiały uwzględniać wszystkie frakcje odpadów wymienione art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy – albowiem do nich wszystkich (zgodnie z tym przepisem) sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Przy czym dalej ustawa w przepisie art. 4 stwierdza: „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*”. To oznacza, że regulamin czystości i porządku oprócz powyższych podstawowych frakcji odpadów wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, musi również ujmować frakcje dodatkowe. Tym samym każdy uchwalany regulamin czystości i porządku (jako akt prawa miejscowego) w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych powinien określać wymagania przynajmniej co do wszystkich ustawowych frakcji odpadów, którymi są frakcje wynikające z przepisu art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy oraz frakcje wynikające z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy. Pominięcie w tych postanowieniach którejkolwiek z frakcji, bądź uwzględnienie w nich niekompletnej frakcji odpadów, będzie zawsze skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały, z uwagi na niepełną, a przez to nieprawidłową realizację delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy – w zakresie wymagań obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 maja 2014r., sygn. akt IISA/GI 1777/13, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnego). Tym samym należy stwierdzić, że Rada Gminy Jasienica ustalając w § 2 ust. 1 pkt 13 Regulaminu wymogi wobec „szkła opakowaniowego (czystego)” posłużyła się w istocie pojęciem znaczeniowo węższym od - wskazanego w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy - pojęcia „szkła”, czym nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej określonej przepisem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy. Ponadto na marginesie należy zauważyć, że wprowadzone wymogi co do selektywnego zbierania czystego szkła (zawarte w różnych przepisach uchwały), tak naprawdę oznaczają konieczność każdorazowego jego mycia. Nałożenie zaś takiego obowiązku na właścicieli nieruchomości nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa;

- art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy – **t.j. wymagań obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego** - uchwała bowiem wprowadza wymagania co do chodników bezpośrednio przylegających do nieruchomości. Obszary te niewątpliwie stanowią nieruchomości służące do użytku publicznego, jednakże zasady uprzątnięcia tych obszarów zostały już uregulowane - przepisami art. 3 ust. 2 pkt 11 i 12, art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 4 i 5 ustawy; tym samym unormowania uchwały w tym zakresie stanowią w istocie powtórzenie, bądź modyfikację regulacji ustawowych, co przesądza o konieczności stwierdzenia ich nieważności.

Wylimitowanie zaś tych przepisów – wobec konieczności unieważnienia dodatkowo jeszcze § 3 ust. 2 i 3 Regulaminu (załącznika Nr 1 do uchwały) – spowoduje niekompletność uchwały w tym zakresie; nałożony bowiem tym przepisem obowiązek usuwania sopli i nawisów śnieżnych z okapów, rynien i innych części nieruchomości stwarzających zagrożenie dla przechodniów, został już uregulowany w drodze aktu prawa miejscowego, obowiązującego na terenie całego województwa śląskiego, tj. w rozporządzeniu Nr 12/09 Wojewody Śląskiego z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie obowiązku usuwania śniegu i lodu z obiektów budowlanych (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2009r. nr 235, poz. 4841). Powtórne uregulowanie przepisami regulaminowymi materii normowanej już obowiązującymi przepisami prawa, jako istotnie naruszające prawo, powoduje zatem konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie.

Stwierdzenie nieważności powyższych regulacji uchwały zaś doprowadzi do pozbawienia jej elementu obligatoryjnego – jakim są wymagania obejmujące uprzątnięcie błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, takich jak bramy, podwórka, czy skwery ogólnodostępne;

- art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy – **t.j. minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na drogach publicznych** – w ocenie organu nadzoru wskazane w § 7 pkt 1 Regulaminu (załącznika Nr 1 do uchwały) normy - odnoszące się do kosztów ulicznych - nie określają minimalnej pojemności pojemników, ale jedynie ich rodzaje. Z kolei wśród uregulowań § 8 Regulaminu, określających minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, z uwzględnieniem czynników, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. a i b ustawy (tj. średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników), brak jest unormowań o minimalnej pojemności pojemników zlokalizowanych **na drogach publicznych**;

- art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy – tj. zasad dotyczących warunków rozmieszczania pojemników **na drogach publicznych**;

- art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy – **tj. zasad dotyczących częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych**. Rada Gminy Jasienica wprowadzi unormowaniami § 17 Regulaminu (załącznika Nr 1 do uchwały) podjęła próbę uregulowania zasad dotyczących częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych, jednakże w ocenie organu nadzoru próba ta była nieudolna. W ramach powyższych zasad bowiem Rada określiła jedynie częstotliwość **odbierania** odpadów komunalnych. Określenie zaś w Regulaminie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych (materii właściwej dla aktu prawnego podejmowanego w oparciu art. 6r ust. 3 ustawy) należy uznać za przekroczenie delegacji ustawowej. Z uwagi na to konieczne staje się unieważnienie przepisu § 17 Regulaminu. Należy zauważyć, że poza kwestionowanym przepisem brak w Regulaminie jakichkolwiek innych unormowań podejmujących kwestię częstotliwości „pozbywania się” odpadów komunalnych, co oznacza niekompletność uchwały w tym zakresie.

Wskazane powyżej, pominięte przez uchwałę zagadnienia, stanowią obligatoryjny element każdego Regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminach. Nieuregulowanie ich, bądź uregulowanie w sposób nieprawidłowy, z powodu niezrealizowania delegacji ustawowej, będzie powodowało jego istotną wadliwość. Wadliwość ta zaś jest tego rodzaju, że powoduje konieczność stwierdzenia uchwały w całości.

Niezależnie od uchybień wpływających na legalność całej uchwały, należy zwrócić również uwagę na niezgodność z prawem poszczególnych przepisów uchwały, w tym w szczególności:

- § 5 ust. 3 Regulaminu, § 11 Regulaminu, § 12 Regulaminu, § 13 ust. 1-3 Regulaminu, § 14 Regulaminu w zakresie wyrazów „i zbiorniki bezodpływowe”, § 17 ust. 1-3 Regulaminu, § 19 ust. 1 p. 1 i p. 7 zd. 1 Regulaminu, § 23 Regulaminu, § 26 ust. 1 w zakresie wyrazów „na własny koszt i we własnym zakresie”, ust. 3 i 5 Regulaminu – przekraczających delegację ustawową określoną w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy,

- § 3 pkt 1 i 3 Regulaminu, § 22 ust. 1 Regulaminu w zakresie wyrazów „ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt”, § 22 ust. 8 Regulaminu, § 24 Regulaminu – normujących materię regulowaną obowiązującymi przepisami prawa;

- § 18 ust. 4 Regulaminu - naruszającego przepis art. 23 ust. 1 ustawy o odpadach;

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr XLIII/480/14 Rady Gminy Jasienica z dnia 28 sierpnia 2014r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jasienica, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc 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
Z-ca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Jasienica
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a