



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 października 2015 r.

Poz. 5085

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.347.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 października 2015 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 119/X/15 Rady Miasta Żory z dnia 27 sierpnia 2015 roku w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Żory 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 ze zm.), zwanej dalej ustawą.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2015r. Rada Miasta Żory podjęła uchwałę Nr 119/X/15w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania w czystości i porządku na terenie miasta Żory. Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie dnia 2 września 2015r.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy, 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 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.

Na wstępie należy wskazać, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do wypowiedziania się jest 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 (por.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007r. sygn. akt II SA/GI 531/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006r. sygn. akt II SA/Bd 845/2006, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> oraz Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Bogusław Dziadkiewicz "Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach" LexisNexis Warszawa 2007, str. 155 - 156).

Zdaniem organu nadzoru, Rada regulując przedmiotową materię nie wypełniła w pełni delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 4 ust. 2 ustawy.

Regulamin nie zawiera także obligatoryjnego unormowania wymaganego przez art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Przepis ten jasno stanowi, że w regulaminie należy określić wymagania obejmujące mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W § 6 ust. 1 uchwały mowa jest tylko o myciu samochodów osobowych na terenie nieruchomości w miejscach utwardzonych, zabezpieczonych przed emisją zanieczyszczeń do gruntu i wód powierzchniowych. Rada używając pojęcia „samochody osobowe” zawężyła kwestię wskazaną w ustawie do unormowania. Posiłkując się definicją pojazdu samochodowego zawartą w art. 2 pkt 33 ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012r. poz. 1137 ze zm.) „pojazd samochodowy - pojazd silnikowy, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h; określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego” i definicją samochodu osobowego wynikającą z treści art. 2 pkt 40 tej samej ustawy „samochód osobowy - pojazd samochodowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą oraz ich bagażu” należy wskazać, że nie każdy pojazd samochodowy to samochód osobowy. Reasumując, Rada ograniczając regulację § 6 ust. 1 uchwały wyłącznie do samochodów osobowych nie wypełniła obligatoryjnej delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 lit. c ustawy.

Również treść § 8 uchwały nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej. Rada Miasta Żory prawidłowo wskazała tam rodzaj i minimalną pojemność pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych, (zwanych dalej „koszami,”) na drogach publicznych, jednak nie doprecyzowała warunków ich rozmieszczenia na tychże

drogach. Treść § 8 ust. 2 uchwały stanowiącej, że „Odległość pomiędzy koszami rozstawionymi na terenach określonych w pkt 1 oraz w ścisłym centrum miasta, powinna być dostosowana do panującego na danym terenie ruchu pieszych” jest dalece nieprecyzyjna. Nieuwzględnienie we wskazywanym przepisie choćby minimalnej odległości między koszami na odpady komunalne na drogach publicznych i posługiwanie się niedookreślonym pojęciem "dostosowania do panującego na danym terenie ruchu pieszych,,„ daje zbyt dalece idącą swobodę, a nie precyzyjne wskazanie zasad. W sposób istotny omawiany punkt regulaminu narusza zasady poprawnego prawotwórstwa przy redagowaniu przez organ do tego powołany przepisów działających na jego obszarze, które co do istoty powinny być jednoznaczne, zwięzłe i precyzyjne, a brak powyższych przymiotników narusza art. 2 Konstytucji oraz § 21 i 25 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", które według § 143 ZTP stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 2015r., sygn. akt. II OSK 862/15 oraz por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 roku., sygn. akt SA/Gd 2949/94).

Kolejny brak pełnego wypełnienia delegacji ustawowej pojawia się w § 9 ust. 4 uchwały, w którym to organ stanowi, że „ Pojemniki do zbierania odpadów komunalnych należy utrzymywać w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, w szczególności poprzez mycie i dezynfekowanie”. Jakkolwiek można nałożenie obowiązku okresowego mycia i dezynfekowania uznać za wypełnienie delegacji mówiącej o odpowiednim utrzymywaniu w stanie sanitarnym i porządkowym pojemników na odpady komunalne, to jednak zabrakło w treści regulaminu regulacji, które wskazywałyby reguły postępowania niezbędne dla utrzymania odpowiedniego stanu technicznego tychże pojemników.

W przedmiotowym regulaminie Rada Miasta nie określiła również częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy). Wskazanie z § 10 ust. 2 regulaminu, że nieczystości ciekłych zgromadzonych w zbiornikach bezodpływowych należy pozbyć się z częstotliwością uniemożliwiającą przepełnienie zbiornika i gwarantującą ochronę gruntów i wód przed zanieczyszczeniem” nie realizuje wskazanej delegacji ustawowej (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 czerwca 2012 r. o sygn. II SA/Bd 171/12, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 czerwca 2015 r. o sygn. II SA/Ol 362/15, pul. CBOSA).

Wskazane powyżej, pominięte przez uchwałę zagadnienia, stanowią obligatoryjny element każdego regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Nieuregulowanie ich, bądź uregulowanie w sposób nieprawidłowy bądź niepełny, z powodu niezrealizowania delegacji ustawowej, powoduje istotną wadliwość regulaminu.

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

W ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła delegację ustawową, jaka została określona w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W § 5 ust. 1 uchwały Rada prawidłowo określiła obowiązek zawarty w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy w zakresie oczyszczania z błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń części nieruchomości służących do użytku publicznego i prawidłowo wskazała, że owa czynność realizowana winna być poprzez ich odgarnięcie. Jednakże, zdaniem organu nadzoru regulacja § 5 ust. 1 in fine, nakazująca „podjęcie działań usuwających lub ograniczających śliskość nawierzchni, powstałej w wyniku tego odgarnięcia” przekracza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b. Niedopuszczalnym jest regulowanie kwestii, dla których nie ma umocowania w przepisach na których podstawie tworzony jest dany akt. Wyjaśnić to można poprzez wskazanie że, podczas, gdy jednostka posiada swobodę działania zgodnie z zasadą, iż co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko w tych przypadkach i w takim zakresie, w których upoważnia je do tego prawo (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999r., s. 15, por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997r., sygn. akt II SA 534/96, M. Podat. 1997/12/374).

Rada Miasta Żory w § 8 ust. 3 uchwały wskazuje sposób umieszczania koszy na przystankach komunikacyjnych, kiedy to art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy jasno precyzuje, że unormować należy tylko i wyłącznie warunki rozmieszczenia pojemników znajdujących się na drogach publicznych i nieruchomościach. Brak rozróżnienia poszczególnych części drogi publicznej jest tutaj celowy, a zasady rozmieszczenia koszy powinny być ogólne w stosunku do całości drogi publicznej. Przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wprowadza pojęcia „przystanku komunikacyjnego”, jako części drogi publicznej.

Następnie analizując § 9 ust. 1 uchwały Nr 119/X/15w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Żory, który stanowi, że „Pojemniki do gromadzenia odpadów komunalnych należy usytuować na nieruchomości, w miejscach odpowiadających przepisom prawa budowlanego, w sposób

umożliwiający łatwy dojazd i dostęp do nich, na wyrównanej i w miarę potrzeb utwardzonej powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się na niej wody i błota” należy wskazać, że rada nie jest uprawniona do formułowania wymogów w zakresie prawa budowlanego jak i warunków technicznych podłoża na którym winny się znajdować pojemniki. Takie uregulowania daleko wykraczają poza sferę jaka została powierzona radzie i jako takie są one niedopuszczalne, czyli sprzeczne z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy jest także przepis § 14 regulaminu. Stanowi on o obowiązkach dotyczących właścicieli psów takich jak obowiązek stałego nadzoru nad psami w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, obowiązku wyprowadzania psa na smyczy pod opieką oraz możliwości zwalniania psa ze smyczy w określonych miejscach i okolicznościach; wyłączając taką możliwość na terenach leśnych. Rada w powyższym paragrafie modyfikuje i powtarza już istniejące przepisy zawarte w innych ustawach. Treść art. 10a ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013r. poz.856 ze zm.) wprost reguluje zakazy jakie obowiązują właścicieli zwierząt, a art. 30 ust. 1 pkt 13 ustawy o lasach (Dz. U. z 2014r. poz. 1153 ze zm.) zakazuje puszczania w nich psów luzem. Prezentowane więc w uchwale stanowisko błędnie wskazuje, że na podstawie uchwalonych przez Radę przepisów uchwały można wprowadzić samodzielnie w stosunku do już istniejących zasad, inne zasady, choćby tożsame, które mogły by stanowić *lex specialis* do nich (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 2015r., sygn. akt. II OSK 862/15).

Ponadto, Rada dopuściła się rażącego naruszenia prawa w § 16 ust. 3 uchwały, stanowiąc, że w przypadku wystąpienia zaszczurzenia stwarzającego zagrożenie sanitarno-epidemiologiczne możliwe jest wyznaczenie przez Prezydenta Miasta Żory po uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, w drodze zarządzenia, szczegółowego obszaru podlegającego deratyzacji i terminów przeprowadzenia takowej. W ocenie organu nadzoru regulacja taka nie ma oparcia w treści przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Zgodnie ze wskazanym przepisem ustawy Rada Miasta w treści regulaminu zobowiązana była wyznaczyć obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzania.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż Uchwała Nr 119/X/15 Rady Miasta Żory z dnia 27 sierpnia 2015r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Żory została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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:

- Rada Miasta Żory