

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.154.2013.AHor
z dnia 5 czerwca 2013 r.

Rada Miejska w Słubicach

Działając 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) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XL/314/2013 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Słubice.

Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2013 r. Rada Miejska w Słubicach podjęła Uchwałę Nr XL/314/2013 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Słubice. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 maja 2013 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012, Nr 391 ze zm.) - zwanej dalej "ustawą".

Zgodnie z art. 4 ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego (ust. 1). 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 jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i w zakresie ściśle określonym. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to Rada Miejska

w Słubicach mogła 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). 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).

W art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b ustawy rada gminy zobowiązana została do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W badanej uchwale brak jakiegokolwiek regulacji w tym zakresie. Rada Miejska w Słubicach w badanym regulaminie nie określiła również warunków rozmieszczenia pojemników na drogach publicznych, do czego była zobowiązana mocą art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Brak tych regulacji powoduje konieczność stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości.

Nie są to jednak wszystkie istotne naruszenia prawa jakiego dopuściła się Rada podejmując przedmiotowy regulamin. W ocenie organu nadzoru normy prawne dotyczące określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących 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 są ze sobą wzajemnie sprzeczne. W § 7 ust. 6 badanej uchwały Rada postanowiła, iż „Prowadzenie selektywnego zbierania powstających w gospodarstwach domowych: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji, przeterminowanych leków i chemikaliów (farby, rozpuszczalniki, itp.), zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlano-remontowych i rozbiórkowych, zużytych opon, tekstyliów oraz powstających w rodzinnych gospodarstwach rolnych opakowań po środkach ochrony roślin zalecane jest we wszystkich rodzajach zabudowy”. Podkreślić należy, iż regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego i obowiązuje na terenie gminy, a do przestrzegania jego postanowień obowiązany jest każdy kto znajdzie się w okolicznościach objętych zakresem stosowania zawartych w nim norm prawnych. Użycie przez lokalnego prawodawcę zwrotu „zalecane” oznacza faktycznie nałożenie takiego obowiązku. W akcie prawa miejscowego nie formułuje się bowiem niewiążących zaleceń, lecz tworzy się obowiązujące i bezwzględnie wiążące normy prawne. Natomiast w Rozdziale 3 „Zasady ogólne w zakresie prowadzenia zbierania i odbierania odpadów” w § 6 regulaminu Rada uchwaliła, że „ustala się, następujące zasady:

1. W zabudowie wielorodzinnej odebrana zostanie każda ilość zmieszanych lub następujących

frakcji segregowanych odpadów komunalnych:

1) mokrych;

2) suchych

2. W zabudowie jednorodzinnej odebrana zostanie każda ilość zmieszanych lub następujących frakcji segregowanych odpadów komunalnych:

- 1) papier i tektura,
- 2) tworzywa sztuczne i metale,
- 3) szkło i opakowania szklane.
- 4) odpady opakowaniowe wielomateriałowe.
- 5) odpady ulegające biodegradacji.”

Ponadto w ocenie organu nadzoru obowiązek z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a ustawy tj. określenia wymagań w kwestii prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, nie upoważnia rady gminy do ustanowienia różnych frakcji odpadów (i w różnej ich ilości) w zależności od tego czy jest to zabudowa wielorodzinna czy jednorodzinna. Rada gminy w regulaminie wprawdzie decyduje o sposobie prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (czyli w jaki sposób i na ile frakcji należy gromadzić odpady komunalne), nie jest możliwe jednak odrębne uregulowanie tej materii dla zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej. Możliwe jest wprowadzenie dwóch podstawowych frakcji odpadów tj. mokrej i suchej (oprócz odrębnej regulacji dotyczącej 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, która musi zostać zawarta w regulaminie), lecz frakcje odpadów muszą być takie same na obszarze całej gminy.

W świetle powyższych rozważań za błędny i niezrozumiały należy uznać zapis § 7 ust. 1 uchwały, w którym Rada postanowiła, że „Ponadto w zakresie prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów zastosowanie mają zasady: Prowadzenie selektywnego zbierania następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji”. Przepis ten nie formułuje żadnej normy prawnej, z jego treści nie sposób wyinterpretować obowiązków nakładanych na adresatów uchwały, i może on jedynie wprowadzać wątpliwości co do swojego znaczenia.

W art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy rada gminy zobowiązana została do określenia w regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Natomiast w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy rada gminy winna określi szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym m.in. częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości. Pomimo, iż Rozdział 4 badanej uchwały składający się z § 9 nosi tytuł „Częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych” Rada uregulowała w nim kwestie ilości i częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Również w innych przepisach regulaminu (np. w § 6) Rada posługuje się zwrotem odbieranie zamiast pozbywanie się. Zwroty te nie są tożsame i nie można używać ich zamiennie. Zwrot pozbywanie się świadczy bowiem o obowiązku właściciela nieruchomości, zaś odbieranie świadczy o jego uprawnieniu do pozbycia się odpadów komunalnych. Odbieranie odpadów następuje w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stanowi część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych świadczonej przez gminę na rzecz właścicieli nieruchomości. W regulaminie rada gminy zobowiązana jest zaś uregulować częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych. Podobne rzecz ma się z ilością odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości wskazywaną przez lokalnego prawodawcę w badanej uchwale. Zapisy te mogą znaleźć się wyłącznie w uchwale w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy.

Wątpliwości organu nadzoru budzi też zapis § 4 ust. 2 zgodnie, z którym „Właściciele pojazdów zobowiązuje się, aby drobne naprawy, a więc wymianę kół, świece zapłonowych, żarówek, uzupełnianie płynów, regulacje pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi, na terenie nieruchomości wykonywali tylko za zgodą właściciela nieruchomości i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości,

a powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami ustawy”. Rada gminy w regulaminie powinna określić zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących m.in. mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Należy zauważyć, że w § 5 Rada Miejska w Słubicach określiła takie wymagania. Jak już wskazano wyżej regulamin obowiązuje na terenie gminy i do przestrzegania jego postanowień obowiązany jest każdy kto znajdzie się w okolicznościach objętych zakresem stosowania zawartych w nim norm prawnych. Tymczasem w § 4 ust. 2 uchwały organ dopuścił się zawężenie adresatów do „ właścicieli pojazdów”. Powyższe uregulowanie zdaniem organu nadzoru stanowi istotne naruszenie w zakresie przepisu upoważniającego tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c ustawy.

W ocenie organu nadzoru poza delegację ustawową wykracza zapis § 13 ust. 1 regulaminu, dotyczący zabrania gromadzenia w pojemnikach służących do zbierania odpadów komunalnych śniegu, lodu, gruzu, gorącego popiołu, żużla, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych aniżeli komunalne pochodzących z działalności gospodarczej. O tym, że powyższe regulacje nie powinny być zamieszczone w regulaminie wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 6 lutego 2013r., sygn. akt II SA/Go 1076/12, oraz NSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12. W § 13 ust. 2 Rada wprowadziła zakaz spalania odpadów, który reguluje ustawa z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w przywołanym wyżej wyroku z dnia 6 lutego 2013r. wskazał, że takie regulacje stanowią przekroczenie delegacji ustawowej.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek