

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.282.2016.ACze

z dnia 18 sierpnia 2016 r.

Rada Gminy Kolsko

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016, poz. 446 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XX.118.2016 Rady Gminy Kolsko z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kolsko.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kolsko w dniu 28 lipca 2016 r. podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kolsko. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 1 sierpnia 2016 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2016 r., poz. 250).

Podstawę prawną podjęcia badanej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy. Na mocy tego przepisu rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Jednocześnie w art. 4 ust. 2 ustawodawca precyzuje obowiązkowe elementy regulaminu wskazując, że określa on 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 myjniemi 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.

W świetle powyższego, prawodawca precyzyjnie określił zakres spraw, które mają być przedmiotem unormowania dokonanego przez lokalnego prawodawcę. W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa do uchwalenia regulaminu czystości i porządku w gminie nie daje podstawy do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając na jego podstawie regulamin czystości i porządku, organ stanowiący powinien zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień, które mają być objęte regulaminem czystości i porządku, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem "w szczególności", "może określić", ale sformułowaniem "regulamin określa", co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Takie też stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie sądów administracyjnych, czego przykładem są chociażby wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12 (Lex nr 1291950), 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 170/10 (Lex nr 597353), Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Poznaniu z dnia 23 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 748/13 (Lex nr 1414568), 3 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 507/13 (Lex nr 1382963), Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r. sygn. akt II SA/Sz 238/13 (Lex nr 1316984), Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 465/14 (Lex nr 1519836), Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Bd 1299/10 (Lex nr 752008), Łodzi z dnia 7 maja 2010 r. sygn. akt II SA/Łd 239/10 (Lex nr 667661).

Skoro zatem w regulaminie czystości i porządku należy ująć wszystkie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez omawiany przepis, to wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 4 ust. 2 ustawy, przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak również konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości.

Organ nadzoru wskazuje, iż w kwestionowanej uchwale Rada Gminy Kolsko uregulowała tylko część materii określonej przez prawodawcę w art. 4 ust. 2 ustawy. W § 1 Rada postanowiła, że "uchwala się regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kolsko (...) w zakresie w jakim kompetencje do jego uchwalenia nie zostały przekazane Związkowi "Eko-Przyszłość". Uregulowane zostały zagadnienia wskazane w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, c, pkt 2 w zakresie dotyczącym pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na drogach publicznych, pkt 6, 7, 8. Nie zostały natomiast uregulowane zagadnienia określone w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, pkt 2, 3, 5, tj. odpowiednio w zakresie: wymagań utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych; rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym; częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego; innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

W świetle powyższego badana uchwała nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów przewidzianych w art. 4 ust. 2 ustawy. Zatem, skoro doszło do nieprawidłowej realizacji przyznanej ustawowo kompetencji to nastąpiło istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały.

Organ nadzoru z urzędu posiada wiedzę, że Gmina Kolsko jest członkiem Zgromadzenia Związku Międzygminnego „EKO PRZYSZŁOŚĆ” i że kwestie czystości i porządku w zakresie nie uregulowanym kwestionowaną uchwałą zostały zawarte w uchwale Zgromadzenia tego Związku Nr VI/40/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego „EKO PRZYSZŁOŚĆ”. Otóż w ocenie organu nadzoru lokalny prawodawca wykonując delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, władny jest do podjęcia wyłącznie jednej uchwały, która będzie kompleksowo regulowała wszystkie kwestie dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Wymieniona wyżej materia nie powinna więc być rozproszona w kilku aktach. Może to spowodować problemy interpretacyjne, a w razie kolizji przepisów wydanych przez związek międzygminny oraz radę gminy może powodować wątpliwości co do tego, który akt powinien być stosowany. Jednocześnie wskazać należy, że w stosunku do ww. uchwały zgromadzenia związku międzygminnego w dniu 12 lipca 2016 r. zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające jej nieważność w całości.

W świetle powyższego, ponieważ kwestionowana uchwała nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów przewidzianych w art. 4 ust. 2 ustawy. W związku z powyższym doszło do nieprawidłowej realizacji przyznanej ustawowo kompetencji, a tym samym nastąpiło istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia wstrzymuje jego wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek