



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 XI.71.2015 Rady Miasta Jastrzębie - Zdrój z dnia 18 czerwca 2015r. w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Jastrzębie-Zdrój w całości, jako niezgodnej z jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.jedn. Dz.U. z 2013r., poz. 1399 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Jastrzębie - Zdrój uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Jastrzębie - Zdrój, w brzmieniu jak w załączniku Nr 1 do uchwały.

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 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.

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 uwzględniła bowiem regulacji wynikających z:

- art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy – t.j. wymagań obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji;

Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 3 pkt 24 ustawy o odpadach - 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: „*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 ”. 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 Miasta Jastrzębie - Zdrój pomijając uchwalenie regulacji dotyczących wymagań obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania *odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym opakowań ulegających biodegradacji*, nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie wymagań odnośnie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

- **art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy – t.j. wymagań obejmujących odbieranie lub przyjmowanie przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób odpadów komunalnych;** w ocenie organu nadzoru szczątkowe regulacje w tym zakresie ujęte w Rozdziale 3 Regulaminu nie mogą być uznane za wyczerpujące;

- **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 powyższe wprowadza wymagania co do chodników bezpośrednio przylegających do nieruchomości. Obszary te niewątpliwie stanowią „nieruchomości służące do użytku publicznego”, niemniej jednak w istocie są pojęciem znaczeniowo węższym od tychże nieruchomości. Objęcie unormowaniami Regulaminu jedynie chodników pozostawia poza „prawem” pozostałe tereny służące do użytku publicznego, takie jak: bramy, podwórka, czy skwery ogólnodostępne. To zaś świadczy o niewyczerpującej realizacji delegacji ustawowej określonej przepisem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy,

Ponadto należy stwierdzić, że Rada Miasta, określając wymagania obejmujące uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników nie doprecyzowała, o jakie chodniki chodzi. To zaś rodzi obawę, że regulacje uchwały będą dotyczyły także tych obszarów, co do których zasady uprzątnięcia zostały już uregulowane przepisami aktu ustawowego - t.j. 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 § 3 Regulaminu w tym zakresie będą stanowiły w istocie powtórzenie, bądź modyfikację regulacji ustawowych, co będzie kolejnym powodem stwierdzenia jego nieważności;

- 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 § 5 ust. 1 lit. a Regulaminu normy nie określają minimalnej pojemności pojemników, ale jedynie ich rodzaje;

- art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy – tj. zasad dotyczących warunków rozmieszczania pojemników na drogach publicznych; scedowanie tego obowiązku w § 5 ust. 10 Regulaminu na właścicieli nieruchomości jest niedopuszczalne; wyeliminowanie powyższego spowoduje brak uregulowania w tym zakresie, albowiem sama regulacja § 5 ust. 11 dotycząca rozmieszczenia koszy ulicznych na przystankach komunikacji miejskiej jest niewystarczająca

- art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy – tj. zasad dotyczących częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych. W ramach powyższych zasad Rada przepisem § 7 ust. 1 - 5 Regulaminu określiła jedynie częstotliwość odbierania odpadów komunalnych. Określenie 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 § 7 ust. 1-5 Regulaminu. Brak natomiast tego przepisu będzie powodował niekompletność unormowań w zakresie częstotliwości „pozbywania się” odpadów komunalnych, a tym samym pozbawiał uchwałę elementu obligatoryjnego w tym przedmiocie. Należy ponadto zauważyć, że w uchwale brak unormowań dotyczących częstotliwości pozbywania się odpadów z „terenów przeznaczonych do użytku publicznego”. Kazyistyczne unormowania zawarte w § 7 ust. 13 Regulaminu, dotyczące częstotliwości opróżniania jedynie koszy ulicznych, nie realizuje w pełni delegacji w tym zakresie.

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. 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, skutkujący 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>).

Niezależnie od wskazanych powyżej uchybień powodujących konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, należy zwrócić również uwagę na niezgodność z prawem pozostałych przepisów uchwały, w tym w szczególności:

1. § 2 ust. 2 lit. m Regulaminu, § 6 ust. 8 lit. d Regulaminu w zakresie wyrazu: „niebezpiecznych”, § 7 ust. 1-7 Regulaminu, § 13 ust. 3 Regulaminu – jako przekraczających delegację ustawową określoną w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy,

2. § 3 Regulaminu, § 15 Regulaminu – jako normujących materię regulowaną obowiązującymi przepisami prawa;

3. § 2 ust. 2 lit. n Regulaminu, § 5 ust. 2 pkt 1 Regulaminu, § 5 ust. 8 Regulaminu, § 6 ust. 3 Regulaminu, § 7 ust. 1 Regulaminu, § 9 ust. 1 Regulaminu (normujących kwestie odpadów zmieszanych) – jako naruszających przepis art. 3 ust. 2 pkt 5 i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy w związku z art. 3 ust. 3 pkt 24 i art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (Dz. U. z 2013r., poz. 21 z późn. zm.),

4. § 4 ust. 2 w zakresie wyrazów: „zanieczyszczenia środowiska oraz” – jako przepisu nieskonkretyzowanego i niejasnego;

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr XI.71.2015 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 18 czerwca 2015r. w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Jastrzębie-Zdrój, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój,
- 2) a/a