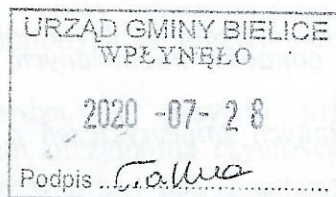




WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

P. K. Rutkowski, p. Hoczarski
kolub
Do wiadomości p. Przew. R. Gminy Bielice



Szczecin, 27 lipca 2020 r.

P-1.4131.180.2020.AS

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/96/2020 Rady Gminy Bielice z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bielice.

Uzasadnienie

W dniu 23 czerwca 2020 r. Rada Gminy Bielice podjęła uchwałę Nr XII/96/2020 w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bielice.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 29 czerwca 2020 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹, zgodnie z którym 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. Artykuł 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa zaś zakres spraw, który uregulowany musi zostać w uchwalanym przez radę gminy regulaminie, a mianowicie wskazuje, że: regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów

¹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.).

- wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,
- c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
- d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;
- 2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;
- 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.

W tym miejscu podkreślić należy, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej² do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto, nie mogą naruszać granic delegacji ustawowej.

Z uwagi zatem na fakt, iż wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe, winien on 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,

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa³.

Organ nadzoru stwierdza, że przyjęty przez Radę Gminy Bielice w dniu 23 czerwca 2020 r. Regulamin utrzymania czystości i porządku nie normuje wszystkich enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zagadnień, brak jest w nim bowiem postanowień, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, tj. dotyczących wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

Ponadto, uchwalony przez organ stanowiący Gminy Bielice Regulamin nie zawiera również obligatoryjnego unormowania wymaganego przez art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a mianowicie wymagań w zakresie naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Odnośnie powyższego zauważyć należy, że w §5 ust. 5 Regulaminu Rada Gminy Bielice w punkcie 1 zrealizowała dyspozycję wynikającą z cytowanego wyżej unormowania odnoszącą się do obowiązku określenia warunków dotyczących mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W punkcie 2 tego przepisu, natomiast, Rada postanowiła, że poza myjniami i warsztatami samochodowymi: 2) *doraźne naprawy i regulacje samochodów mogą odbywać się wyłącznie w miejscach, w których dokonywane czynności nie spowodują uciążliwości i utrudnień dla mieszkańców nieruchomości oraz nieruchomości sąsiednich, nie będą zagrażały bezpieczeństwu osób, mienia, środowiska i nie będą naruszały praw chronionych osób trzecich, a powstające odpady będą zagospodarowane w sposób zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami*. W przepisie tym organ stanowiący ograniczył się zatem wyłącznie do uregulowania kwestii naprawy samochodów, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy stanowi wprost o konieczności sformułowania wymagań dotyczących naprawy pojazdów samochodowych. Pojęcia te nie są tożsame. Posiłkując się definicją „pojazdu samochodowego” zawartą w art. 2 pkt 33 ustawy Prawo o ruchu drogowym⁴, zgodnie z którą: *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 ustawy w brzmieniu: *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 jest samochodem osobowym. Za pojazd samochodowy – w art. 2 pkt 45 ustawy Prawo o ruchu drogowym – uznano także motocykl, którego to nie obejmowałyby postanowienia §5 ust. 5 pkt 2 Regulaminu, a którego jednak, wołą ustawodawcy, dotyczy delegacja ustawowa art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Takie rozwiązanie uznać należy za nieuprawnione⁵.*

W konsekwencji stwierdzenia braku uregulowania w uchwale Nr XII/96/2020 kwestii, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2a i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uznać należy, że akt ten nie wypełnia prawidłowo ustawowego upoważnienia. Stwierdzone uchybienie, polegające na nieuwjęciu w uchwale materii wskazanych wprost przez ustawodawcę jako koniecznych do uregulowania, zgodnie

³ Por. wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 441/15, WSA w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 524/14, WSA w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/06.

⁴ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110 z późn. zm.).

⁵ Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 770/19.

z orzecnictwem sądownoadministracyjnym⁶, ma charakter istotnego naruszenia prawa, co uzasadnia wyeliminowanie z obrotu prawnego całego aktu.

Bezspornym pozostaje również fakt, iż regulamin utrzymania czystości i porządku, jako akt prawa miejscowego, może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wyłącznie w zakresie przewidzianym przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2a, zgodnie z brzmieniem którego *rada gminy może w regulaminie:*

- 1) *wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;*
- 2) *postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;*
- 3) *określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;*
- 4) *określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;*
- 5) *określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny.*

Przepisy art. 4 ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowią delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem normowania uchwałą rady gminy. Nie przyznają one kompetencji radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego obejmujących zagadnienia inne niż w nich wymienione, ani stanowienia regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, ponieważ oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej⁷.

Mając na względzie powyższe, za wykraczające poza zakres delegacji ustawowej uznać należy postanowienia §5 ust. 3 i 4 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bielice, w których Rada wprowadziła uregulowania odnoszące się do naprawy (z wyjątkiem doraźnych) oraz regulacji pojazdów mechanicznych i ogólnie ujętych napraw blacharsko-lakierniczych. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co wskazano powyżej, uprawnia organ stanowiący gminy do sformułowania w przyjętym regulaminie utrzymania czystości i porządku wyłącznie wymagań dotyczących naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi. W §5 ust. 3 Regulaminu Rada Gminy Bielice posłużyła się pojęciem „pojazdów mechanicznych”, czym rozszerzyła kwestię przekazaną Radzie do uregulowania w regulaminie. Definicja „pojazdu mechanicznego” nie została sformułowana w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednak posłużyć się można definicją określoną w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych⁸, w której art. 2 pkt 10 wskazano, że „pojazd mechaniczny” to:

⁶ Por. wyroki: WSA z Gdańsku z dnia 10 września 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 66/09, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 471/06.

⁷ Por. wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 959/14.

⁸ Ustawa z dnia 22 maja 2003r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2214 z późn. zm.).

a) pojazd samochodowy, ciągnik rolniczy, motorower i przyczepę określone w przepisach ustawy - Prawo o ruchu drogowym,

b) pojazd wolnobieżny w rozumieniu przepisów ustawy - Prawo o ruchu drogowym, z wyłączeniem pojazdów wolnobieżnych będących w posiadaniu rolników posiadających gospodarstwo rolne i użytkowanych w związku z posiadaniem tego gospodarstwa.

Nie sposób więc uznać, że każdy pojazd mechaniczny jest pojazdem samochodowym. Regulując zatem kwestię naprawy i regulacji pojazdów mechanicznych Rada Gminy wykroczyła poza zakres wynikający z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach naruszając go w sposób istotny.

Za nieprawidłowe uznać należy również wprowadzone w §5 ust. 4 Regulaminu warunki dokonywania napraw blacharsko-lakierniczych, bez sprecyzowania, jakich pojazdów dotyczą oraz w jakich miejscach będą się odbywały. Rada Gminy, co wskazano powyżej, uprawniona jest wyłącznie do określenia w przyjętej uchwale wymagań w zakresie naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, nie zaś wszelkich napraw dowolnych pojazdów, dokonywanych w jakichkolwiek miejscach, na co wskazywać może treść §5 ust. 4 Regulaminu. Zamieszczenie tak ogólnych regulacji w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne. Regulamin utrzymania czystości i porządku, jako akt prawa miejscowego, winien być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Wynika to z zasady określoności prawa, jak i z zasad techniki prawodawczej, nakazujących takie redagowanie przepisów prawa, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencję prawodawcy⁹.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/96/2020 Rady Gminy Bielice z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bielice, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 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.

Wojewoda Zachodniopomorski

Tomasz Hinc

Otrzymują:

1. Rada Gminy Bielice,
2. a/a.

⁹ §6 w zw. z §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).