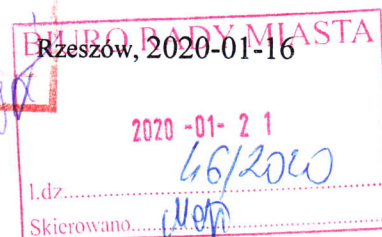
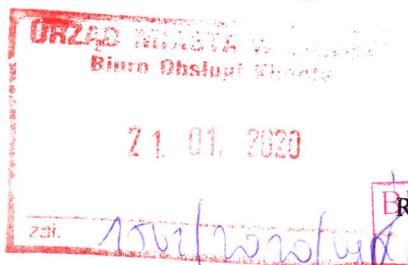




WOJEWODA PODKARPACKI
35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15

P-II.4131.2.12.2020



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2019r. poz. 506 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXII/160/19 Rady Miasta Sanoka z dnia 19 grudnia 2019r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Sanoka”

UZASADNIENIE

W dniu 19 grudnia 2019r. Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr XXII/160/19 w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Sanoka.” Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Sanoka stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2019r.

W § 4 przedmiotowej uchwały zawarto postanowienie, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020r. Poprzez zawarty w §4 uchwały zapis: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020r. roku” został skrócony okres wejścia w życie przedmiotowego aktu normatywnego, czym w ocenie organu nadzoru naruszono przepisy art. 4 ust.1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019r. poz. 1461) zwanej dalej ustawą.

Zgodnie z art. 4 ust.1 ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W ust.2 przepis art. 4 ustawy stanowi następnie, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 lipca 2019r. sygn. akt: II Sa/Lu 185/19 wskazał, że: „Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić vacatio legis, jest "uzasadniony przypadek". Nie może on zatem podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu vacatio legis krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracając vacatio legis stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego w uzasadnieniu aktu normatywnego.” W uchwale Rady Miasta Sanoka Nr XXII/160/19 z dnia 19 grudnia 2019r. brak jest uzasadnienia skrócenia terminu wejścia w życie tego aktu. W przypadku badanej

uchwały nie zostały spełnione wymogi dopuszczalnego skrócenia okresu wejścia w życie uchwały, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy, wobec czego nałożenie obowiązków przepisami prawa miejscowego obowiązującymi ze skróconym okresem vacatio legis w badanym przypadku w ocenie organu nadzoru narusza w sposób istotny art. 4 ust.1 i ust.2 ustawy.

Delegację ustawową do podjęcia uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku stanowi przepis art. 4 ust. 1 u.c.p.g., 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. Zakres regulacji regulaminu wynika z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. I tak, zgodnie z powołanym przepisem 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 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.

Zgodnie z treścią art. 4 ust.2a u.c.p.g. 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. Następnie art. 4 ust.3 u.c.p.g. stanowi, że rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.

Należy zwrócić uwagę, że aktualne brzmienie art. 4 ust.2 zostało nadane ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 6 września 2019 r. (poza wyjątkami określonymi w art. 27 pkt 1-4 cyt. ustawy, które przewidują inne terminy wejścia w życie). Przywołana ustawa zmieniająca w ramach przepisów przejściowych, dotyczących regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach, stanowi, w art. 9 ust. 1, że rada gminy jest obowiązana dostosować uchwały wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym do przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Powyższe unormowanie przesądza zatem, iż organ stanowiący gminy, uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach po dniu 6 września 2019 r., powinien dostosować jego treść do przepisów ustawy zmienianej, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

Podkreślenia wymaga następnie, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jako akt prawa miejscowego powinien zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. Przepis art. 94 Konstytucji 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 już uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto, nie mogą naruszać granic delegacji ustawowej. Wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe. Akt ten winien kompleksowo zatem regulować materię, wynikającą z ustawowej delegacji. Powołany przepis ustawy zawiera obligatoryjne elementy regulaminu, co powoduje, że w tej uchwale muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów wymienionych w ust. 2 art. 4 u.c.p.g. 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. Takie też stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki: NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12, z dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11 Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 748/13, z dnia 3 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 507/13, WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r. sygn. akt II SA/Sz 238/13, w WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 465/14). Zwrócenia uwagi wymaga następnie, że wskazując zakres zagadnień objętych regulaminem czystości i porządku ustawodawca, w skonstruowaniu delegacji ustawowej, posłużył się sformułowaniem: „regulamin określa”, co prowadzi do

wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. W regulaminie nie można zatem zamieszczać postanowień, które z kolei wykraczałyby poza treść art. 4 ust. 2 u.c.p.g.

W ocenie organu nadzoru, treść regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXII/160/19 Rady Miasta Sanoka z dnia 19 grudnia 2019r. nie wypełnia w pełni dyspozycji przepisu art. 4 ust. 2 u.c.p.g., a ponadto zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny przepisy prawa.

W §2 pkt 1-7 regulaminu został wprowadzony słowniczek pojęć, co w ocenie organu nadzoru stanowi naruszenie przepisów art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. oraz § 115 w zw. z § 143 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016, poz. 283). Wynikający z art. 4 ust. 2 ustawy zakres upoważnienia do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie obejmuje bowiem uprawnień rady gminy do formułowania w regulaminie pojęć zwrotów zdefiniowanych bądź używanych przez prawodawcę. Brak upoważnienia rady gminy w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w regulaminie znaczenia określeń ustawowych, jak i powtarzania w nim definicji ustawowych. Zakaz ten wynika także ze wskazanych przepisów załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z ich treścią, w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§115), ponadto w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej (§ 149). Niezgodność z prawem dokonywania powtórzeń w regulaminie definicji ustawowych, jest ponadto uzasadniona okolicznością, że interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, w której go powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt. II OSK 170/10). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. Organ stanowiący nie ma też umocowania do formułowania własnych definicji na potrzeby stanowionych przepisów w regulaminie. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na przepis §2 pkt 5 badanego regulaminu zawierającego własną definicję pojęcia „BIO”, przez które należy rozumieć bioodpady - frakcję odpadów, w skład której wchodzi odpady kuchenne ulegające biodegradacji (wyłącznie pochodzenia roślinnego). Powyższe unormowanie nie tylko wykracza poza przyznane Radzie umocowanie do uregulowania materii wymienionej w art. 4 ust.2 u.c.p.g., ale i także w sposób istotny narusza przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, (Dz.U. z 2017r., poz.19), które w wykonaniu delegacji ustawowej zawartej w art. 4a u.c.p.g., określa szczegółowy sposób selektywnego zbierania wybranych odpadów oraz kiedy wymóg selektywnego zbierania uważa się za spełniony. Zgodnie z jego § 3 selektywnie zbiera się: 1) papier, 2) szkło, 3) metale, 4) tworzywa

sztuczne 5) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Kolejny §4 w ustępie 5 stanowi, że frakcję odpadów, o której mowa w §3 pkt 5, zbiera się w pojemnikach koloru brązowego oznaczonego napisem „BIO”, zaś w ustępie 7 określa, że do worków stosuje się §4 i §5. Zgodnie zaś z § 5 rozporządzenia wymóg selektywnego zbierania odpadów uważa się za spełniony, jeżeli na terenie gminy selektywnie zbierane frakcje odpadów są zbierane w sposób, o którym mowa w § 4, w miejscu ich wytworzenia i na terenach użytku publicznego.

Zgodnie z zawartym we wskazanym rozporządzeniu uregulowaniem pojęcie „BIO” odnosi się zatem do oznaczenia pojemnika, w jakim mają być zbierane odpady ulegające biodegradacji. Ponadto wymaga zwrócenia uwagi, że w myśl §4 rozporządzenia w pojemnikach koloru brązowego oznaczonego napisem „BIO” zbiera się frakcję odpadów, o której mowa w §3 pkt 5, a zatem odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Pojęcia „BIO” nie można zatem definiować jako frakcji odpadów, w skład której wchodzi wyłącznie odpady kuchenne ulegające biodegradacji.

Stąd też §2 pkt 5 regulaminu należy ocenić jako nieuprawniony, podobnie jak pozostałe zapisy zamieszczone w słowniczku pojęć zawartym w §2 regulaminu.

W związku z zawartym w §2 pkt 5 regulaminu zapisem, według którego „BIO” oznacza frakcję odpadów, w skład których wchodzi wyłącznie komunalne odpady kuchenne ulegające biodegradacji za sprzeczne z przepisami wyżej wskazanego rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów należy uznać także unormowanie w rozdziale III regulaminu w zakresie dotyczącym wskazania przeznaczenia pojemników i worków koloru brązowego do selektywnej zbiórki „BIO”. Tak, jak już wyżej wskazano, przepis §4 ust.5 rozporządzenia stanowi jednoznacznie, że w pojemnikach koloru brązowego oznaczonych napisem „Bio” zbiera się frakcję odpadów, o której mowa w § 3 pkt 5, a zatem zbiera się odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów.

Należy następnie wskazać, że zgodnie z art. 6c ust.1 u.c.p.g. gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Następnie przepis art. 6r ust. 2d u.c.p.g. stanowi, że w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 6 czerwca 2018r. sygn. akt: II SA/Gl 250/18 wskazał „że ustawodawca rozróżnił pojęcia „odbierania” odpadów komunalnych od „przyjmowania” takich odpadów. Z mocy art. 6c ust.1 ustawy gmina jest obowiązana do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy.” W ramach realizacji powyższego obowiązku rada gminy powinna określić w regulaminie utrzymania czystości i porządku szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, które zgodnie z art. 4 ust.2 pkt 1 lit.a u.c.p.g. obejmuje co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady.

Jak należy rozumieć pojęcie „odpady komunalne” precyzuje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r., poz. 701 z późn. zm.). W myśl art. 3 ust.1 pkt 7 tej ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o odpadach komunalnych - rozumie się przez to odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów

powstających w gospodarstwach domowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowalnymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku nie precyzuje także co należy rozumieć pod pojęciem „bioodpadów”, stąd uzasadnione jest również sięgnięcie do definicji tego pojęcia, zamieszczonej w ustawie o odpadach. W myśl art. 3 ust.1 pkt 1 tej ustawy ilekroć jest w niej mowa o: bioodpadach – rozumie się przez to ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność.

W świetle przywołanego wyżej przepisu ustawy rada powinna zatem określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego bioodpady, a zatem: ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. W badanym regulaminie w zakresie odbierania bioodpadów zawarto jednak wyłącznie regulacje odnoszące się do „BIO”. Podobnie rzecz się ma z unormowaniem w przedmiotowym regulaminie częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, łączącą się z częstotliwością ich odbioru przez przedsiębiorcę świadczącego na terenie gminy usługi związane z odbiorem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Ustalając tę częstotliwość organ stanowiący nie wziął pod uwagę obowiązującej treści art. 6r ust. 3b u.c.p.g., który stanowi, że dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Regulacje jakie zawarto w § 10 regulaminu dotyczą częstotliwości odbioru „BIO”, podczas gdy przepis art. 6r ust.3b ustawy wymaga uregulowania częstotliwości odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne.

Ponadto, w regulaminie nie uregulowano wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, co jest obowiązkiem wynikającym z art. 4 ust.2 pkt 2a u.c.p.g. W § 3 ust.1 pkt 9 regulaminu nałożono jedynie na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Obowiązek ten wynika jednakże z art. 5 ust.1 pkt 1 u.c.p.g., , który stanowi, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Niezależnie od niewypełniania przez organ stanowiący gminy obowiązku uregulowania w pełni materii określonej w art.4 ust.2 u.c.p.g., część zawartych w uchwale postanowień zostało podjętych z istotnym naruszeniem przepisów prawa.

W § 3 ust.5 zd. 2 regulaminu zawarto postanowienie, w myśl którego w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zużyte opony z samochodów osobowych

będą przyjmowane nieodpłatnie w ilości do 8 sztuk na rok dla jednego gospodarstwa domowego.

Zakres przedmiotowy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy został określony w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., w którym brak jest norm zezwalających na ustanawianie ograniczeń ilości odbieranych odpadów. Ograniczenie takie organ uchwałodawczy może zawrzeć, jednakże w odrębnej uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3, zgodnie z którym rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, 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 szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Przepisem art. 6r ust.3a u.c.p.g. ustawodawca dopuścił bowiem możliwość ograniczenia w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust.3 ilości odpadów odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Wobec powyższego za nieuprawnione należy uznać zamieszczone w regulaminie postanowienie zawierające ograniczenie ilości odbieranych odpadów.

W § 4 ust.1 regulaminu postanowiono, że właściciel nieruchomości zobowiązany jest do uprzątnięcia błota, śniegu lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości na zasadach określonych w ustawie. W § 4 ust. 3 zobowiązano właściciela nieruchomości do uprzątnięcia zanieczyszczeń wskazanych w ust.1 w sposób niezanieczyszczający jezdni oraz niezagrażający istniejącej zieleni.

Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości wynika z ustawy, przy czym zgodnie z zawartym w niej unormowaniem właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Trzeba zatem odróżnić ustawowy obowiązek właściciela nieruchomości uprzątnięcia chodników położonych wzdłuż nieruchomości od określanych uchwałą organu stanowiącego gminy zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Tylko tą drugą kwestię można regulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. W uchwale nie zawiera się przepisów odsyłających do innych aktów normatywnych. Postanowieniem w § 4 organ stanowiący gminy w sposób nieuprawniony zaingerował w kwestie uregulowane przepisem art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. , a jednocześnie pominął obligatoryjną regulację uchwały odnoszącą się do utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (gdyż pominął regulację odnoszącą się do nieruchomości służących do użytku publicznego). Zarówno taka ingerencja, jak i pominięcie obligatoryjnej materii uchwały istotnie zatem naruszają przepisy ustawy. Organ stanowiący gminy nie jest także uprawniony do określenia sposobu, w jaki właściciel nieruchomości ma uprzątnąć nieruchomość.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 16 marca 2016r. sygn. akt: II SA/Łd 8/16 wskazał, że: „przepisy ustawowe nie upoważniają do nałożenia w treści (...) regulaminu obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu i innych zanieczyszczeń w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów oraz obowiązku gromadzenia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z przystanków komunikacyjnych oraz z dróg publicznych poza terenem przystanku komunikacyjnego w sposób nieutrudniający zatrzymywania się pojazdów oraz wsiadania i wysiadania pasażerów, jak również do określenia, iż owo uprzątnięcie ma nastąpić niezwłocznie. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1b ani art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie upoważnia bowiem do wskazania sposobu, w jakim ma być uprzątnięta nieruchomość wskazana w przepisie i miejsca gromadzenia uprzątniętych zanieczyszczeń oraz częstotliwości uprzątania (vide wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 22 października 2015 r. w sprawie IV SA/Po 372/15, w Łodzi z dnia 29 października 2015 r. w sprawie II SA/Łd 637/15, w Kielcach z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie II SA/Ke 572/15, w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie II SA/Gl1169/14).” Stąd też zakwestionowania wymagają powyższe zapisy regulaminu.

W myśl §5 ust.1 regulaminu mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się pod warunkiem dokonywania tych czynności na wydzielonych utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji (pkt 2), mycia wyłącznie części nadwozia pojazdów (pkt 3), nie stwarzania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości (pkt 4).

Zgodnie z art. 4 ust.2 lit.d u.c.p.g. w regulaminie winny być określone szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W przywołanym przepisie ustawy nie znajduje uzasadnienia ograniczenie w regulaminie możliwości mycia pojazdów wyłącznie przy użyciu środków ulegających biodegradacji na wydzielonych utwardzonych częściach nieruchomości, jak również ograniczenie możliwości mycia pojazdów samochodowych wyłącznie do ich nadwozia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyroku z dnia 23 marca 2016r. sygn. akt: IV SA/Po 57/16 stwierdził, że „Trafnie Prokurator dopatrył się przekroczenia przez Radę Miejską ustawowej kompetencji w § 4 ust. 1 pkt 2 zaskarżonego regulaminu poprzez ustalenie, że mycie samochodów poza myjniami może odbywać się wyłącznie pod warunkiem dokonywania tych czynności na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków myjących ulegających biodegradacji. Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. upoważniała Radę Miejską do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawę pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Z przepisu ustawy nie wynika jednak kompetencja do określenia środków, jakimi miałyby być myte samochody poza myjniami (podobnie WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 21 stycznia 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 740/15). Z kolei przepis §5 ust.1 pkt 4 regulaminu wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego, zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego, zastrzegając bezpodstawnie warunek nieuciążliwości dla właścicieli sąsiedniej nieruchomości, skoro ustawa upoważnia Radę do wypowiedziania się tylko w kontekście utrzymania czystości i porządku. W myśl art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Regulacja dotycząca uciążliwości dla innych osób wkracza zatem w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c. Przepisy regulaminu nie mogą regulować stosunków sąsiedzkich. Mają tworzyć warunki do utrzymania ładu publicznego, ale nie mogą wkraczać w sferę zarezerwowaną dla regulacji prawa cywilnego (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Go 1076/12, wyrok WSA w

Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 120/12). Powyższe uwagi należy odnieść również do postanowienia zawartego w przepisie § 5 ust. 2 pkt 3 regulaminu odnoszącego się do możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi pod warunkiem nie stwarzania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości.

Pokreślenia wymaga, że treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Nie można w tym akcie zamieszczać zatem postanowień, które wykraczałyby poza dyspozycję przepisu przyznającego radzie gminy uprawnienie do stanowienia regulacji w kwestiach wymienionych w art. 4 ust.2 i 2a u.c.p.g. Poza określoną we wskazanym przepisie ustawy delegację wykracza natomiast unormowanie zawarte w §6 regulaminu ustalające, że odpady powstałe w wyniku zdarzeń losowych tj. pożaru lub zniszczeń wywołanych zjawiskami atmosferycznymi będą zagospodarowane przez Gminę Miasta Sanoka po okazaniu stosownego protokołu Straży Pożarnej lub Policji w ramach uiszczanej na rzecz Gminy Miasta Sanoka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Podobnie, za wykraczające poza upoważnienie ustawowe należy ocenić przepisy § 10 ust.10 i 11 regulaminu. Ustawodawca w art. 6 ust. 1 ustalił już, że właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez: 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 - przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi. Redakcja przepisu z art. 6 ust. 1 ustawy wskazuje, że właściciel nieruchomości może wykonać obowiązek pozbycia się nieczystości ciekłych w sposób wskazany w ustawie, tj. przez zawarcie umowy o świadczenie usług, zapłacenie za ich wykonanie i udokumentowanie tego przez okazanie umowy i dowodów płacenia za usługi. Uregulowanie w §10 ust.10 regulaminu kwestii dotyczącej odbioru nieczystości ciekłych w oparciu o zawartą umowę nie znajduje zatem uzasadnienia prawnego i wykracza poza zakres przyznanych Radzie kompetencji. Nie znajduje również uzasadnienia postanowienie w §10 ust.11 regulaminu dotyczące zagospodarowania odpadów innych niż komunalne, które odsyła do przepisów ustawy o odpadach. Nie jest to bowiem materia, która stanowi przedmiot regulacji regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W §12 regulaminu zawarto postanowienia nakładające obowiązki na osoby utrzymujące zwierzęta domowe. W przepisie tym wprowadzono obowiązek prowadzenia psa na smyczy, a psa należącego do ras uznanych za agresywne lub mieszańca tych ras, prowadzenia także w kagańcu. Następnie zawarto w nim regulacje według których zwolnienie ze smyczy psa rasy innej niż uznanej za agresywną lub jej mieszańca jest dopuszczalne pod warunkiem, że pies ma założony kaganiec. Obowiązki te nie dotyczą oznakowanych psów przewodników i psów asystujących osobom niepełnosprawnym a także szczeniąt w wieku do szóstego miesiąca życia jeżeli opiekun psa posiada dokument potwierdzający wiek tego psa.

Obowiązki właścicieli, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie mogą być formułowane dowolnie i dotyczyć wszelkich spraw z zakresu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przede wszystkim prawodawcy miejscowemu nie wolno wkraczać w zakres materii ustawowej. Do tej materii należy zaś sprawa sprawowania kontroli nad wyprowadzanym psem. Przedmiotową kwestię reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 poz. 122), która w art. 10a ust. 3 stanowi, że zabrania się puszczania psów bez

możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Ponadto zakaz zaniechania zachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia jest unormowany w art. 77 Kodeksu wykroczeń. W świetle przywołanych przepisów obowiązkiem właściciela jest zatem takie puszczanie psa, aby zachowywać nad nim kontrolę. Organ stanowiący gminy nie ma natomiast kompetencji do tego, aby modyfikować wskazany w ustawie obowiązek poprzez określenie sposobu jego wykonywania. Jeżeli zatem właściciel psa potrafi sprawować nad nim kontrolę w inny sposób niż przez stosowanie kagańca i smyczy, na przykład poprzez wykorzystywanie umiejętności zwierzęcia wynikających z odpowiedniej tresury, to wymóg ustawowy jest zrealizowany. W ocenie organu nadzoru Rada nie jest zatem umocowana do modyfikowania wskazanych powyżej regulacji ustawowych, w tym wprowadzania warunku zwolnienia psa ze smyczy, jakim jest posiadanie przez opiekuna psa dokumentu potwierdzającego wiek tego psa.

W §13 ust. 2 regulaminu zawierającym unormowanie w zakresie wymagań odnośnie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej zamieszczono postanowienia, według których zwierzęta gospodarskie mogą być utrzymywane pod warunkiem, że odpady i nieczystości będą gromadzone i usuwane w sposób zgodny z prawem (pkt 1), hodowla nie będzie powodowała uciążliwości dla innych osób zamieszkujących nieruchomość lub nieruchomości sąsiednie (pkt 2), przestrzegane będą obowiązujące przepisy sanitarno-epidemiologiczne (pkt 3)

Przepis §13 ust. 2 pkt 1 regulaminu wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, w zakresie w jakim odwołuje się do nieostrego pojęcia, jakim jest zapis „w sposób zgodny z prawem”. Z kolei §13 ust. 2 pkt 2 wkracza w omówioną już wyżej regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego. Natomiast §13 ust. 2 pkt 3 regulaminu narusza obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Zapisu w § 13 ust. 2 pkt 3 regulaminu nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepisy uchwały podjętej przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego nie mogą bowiem stanowić podstawy prawnej obowiązywania aktów wyższego rzędu (ustaw i rozporządzeń). Stąd też należy zakwestionować postanowienie nakładające obowiązek przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych przez osoby utrzymujące zwierzęta gospodarskie na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swą kompetencje stanowiącą, rada jest obowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w przyznanym jej upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta Sanoka
2. Przewodniczący Rady Miasta

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego i Nadzoru