



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 1 sierpnia 2016 r.

Poz. 2797

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 73/2016 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 1 sierpnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr XIV/141/2016 Rady Miejskiej w Pakości z 30 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Pakość.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 30 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Pakości, działając na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r., poz. 250) oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, po uzyskaniu pozytywnej opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Inowrocławiu, podjęła powyższą uchwałę.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru 8 lipca 2016 r.

Zawiadomieniem z 19 lipca 2016 r. znak: WNK.IV.4131.111.2016, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. Zastępca Burmistrza Pakości pismem z 25 lipca 2016 r. znak: OP.0711.7.2016 poinformował, że na sesji Rady Miejskiej w Pakości, która zaplanowana jest na miesiąc wrzesień br., zostanie uchylona ww. uchwała i podjęta uchwała uwzględniająca wskazane w zawiadomieniu uwagi.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Upoważnienie rady do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy. Natomiast w ust. 2 ustawodawca doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie.

Zadaniem organu stanowiącego gminy jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. To oznacza, że uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego regulaminu nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza zakres upoważnienia zawartego w wyżej powołanym art. 4 ust. 2 ustawy. Brak kompetencji do przyjęcia określonej regulacji skutkuje koniecznością jej wyeliminowania z obrotu prawnego.

W toku badania legalności niniejszego regulaminu, organ nadzoru stwierdził, iż część podjętych przez Radę Miejską w Pakości uregulowań stanowi przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 powołanej ustawy. Zaznaczyć należy, iż obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążące na właścicielu nieruchomości nie mogą zostać sformułowane w dowolnej formie.

Z przekroczeniem podstawy prawnej Rada powołała:

§ 4 ust. 1 regulaminu zobowiązując właścicieli nieruchomości do utrzymania czystości miejsc wystawienia pojemników, natomiast w przypadku gminnych punktów gromadzenia odpadów zbieranych w sposób selektywny - do przedsiębiorcy z którym Gmina podpisze stosowną umowę. W odniesieniu do ww. zapisów regulaminu należy zauważyć, że obowiązek utrzymania czystości odnosić się może – zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy – wyłącznie do utrzymania urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych. Ustawa nie upoważnia rady gminy do określenia w regulaminie obowiązku utrzymania należytego stanu samej nieruchomości.

§ 4 ust. 3 oraz § 7 załącznika do uchwały dotyczący zakazów: „zabrania się umieszczania zmieszanych odpadów komunalnych...”, „zakazuje się zgarniania śniegu, lodu, błota, lub innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnię”. Art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje, że regulamin określa zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Natomiast brak jest podstaw w ramach delegacji ustawowej do wprowadzania w tym zakresie zakazów regulaminowych.

§ 6 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie: „...aby nie stwarzać uciążliwości dla otoczenia, w tym zapachowych”..... Wskazany zapis wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego i pozostaje sprzeczny z celem uchwalonego regulaminu, w którym uregulowane być mogą jedynie kwestie czystości i porządku. Rada nie posiada uprawnienia do doprecyzowania wyżej wymienionej regulacji.

§ 8 ust. 1 i 3 załącznika do uchwały w zakresie: „...i pod warunkiem, że powstające ścieki odprowadzane są do kanalizacji sanitarnej lub gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie...”, „...pod warunkiem, że nie spowodują zanieczyszczenia wód lub gleby oraz uciążliwości dla mieszkańców”. Zdaniem organu nadzoru przez ww. zapisy Rada powieliła istniejące już regulacje ustawowe oraz przekroczyła upoważnienie ustawowe (vide: wyrok WSA w Kielcach z 5 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 597/15), (rozporządzenie Ministra Środowiska z 18 listopada 2014 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 1800); ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków; ustawa Prawo wodne. Powyższe dotyczy również § 17 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie:

„...a także nie może powodować zanieczyszczenia powietrza, gleby, wody oraz innych uciążliwości”.

§ 10 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały – treść powołanych przez Radę Miejską w Pakości zapisów odnosi się do relacji prawnych regulowanych przepisami prawa cywilnego.

§ 12 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 oraz § 13 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie: „...z częstotliwością niedopuszczającą do przepełnienia pojemników...”, „...aby nie dochodziło do przepełnienia zbiornika”, „z częstotliwością zapewniającą niedopuszczenie do ich przepełnienia”. Powołane zapisy regulaminu zdaniem organu nadzoru stanowią nieuprawnione wykroczenie ponad upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy.

§ 12 ust. 1 pkt 1-3 lit. a i b załącznika do uchwały Rada Miejska w Pakości niezgodnie z art. 6r ust. 3b ustawy rozróżniła częstotliwość odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości. Zauważyć należy, że art. 6r ust. 3b ustawy wskazuje: „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 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 zabudowy jednorodzinnej; w przypadku gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza.

§ 13 ust. 1 i 3 załącznika do uchwały – wymogi wskazane w powołanych zapisach daleko wykraczają poza sferę jaka została powierzona radzie. Odnosząc się do powyższego należy zauważyć, że zgodnie ze słownikiem języka polskiego przez „częstotliwość” należy rozumieć częste i systematyczne powtarzanie się jakiejś czynności. Rada powinna zatem określić w jakich odstępach czasowych należy pozbywać się odpadów i nieczystości ciekłych. Tymczasem użyte przez organ stanowiący określenia „z częstotliwością niedopuszczającą do ich przepełnienia”, czy też „...że nie nastąpi przepełnienie zbiornika bezodpływowego” itp., nie wyczerpują ustawowego obowiązku określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych oraz odpadów komunalnych z terenu nieruchomości. Art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy upoważnia Radę jedynie do wskazania częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Ponadto, wskazując, iż w zakresie usuwania nieczystości ciekłych z nieruchomości – przez przedsiębiorców posiadających zezwolenie Burmistrza Pakości na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości – Rada wskazała bez podstawy prawnej.

§ 16 załącznika do uchwały – stanowi istotne naruszenie upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Z treści ww. artykułu wynika, że ustawodawca przyznał radzie kompetencje do szczegółowego

określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Realizację powyższego upoważnienia zapewnią w ocenie organu nadzoru postanowienia § 15 załącznika do uchwały.

§ 17 ust. 3 załącznika do uchwały w zakresie: „...że nie będzie to stwarzało uciążliwości (hałas i odory) dla osób znajdujących się w sąsiednich lokalach lub nieruchomościach”. Wskazany zapis wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego. Zapis taki pozostaje sprzeczny z celem uchwalonego regulaminu, w którym uregulowane być mogą jedynie kwestie czystości i porządku. Organ stanowiący gminy nie posiada uprawnień do doprecyzowania wyżej wymienionych regulacji.

Organ nadzoru zauważa, że postanowienia dotyczące czystości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych muszą być obligatoryjnie uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Wobec powyższego przedmiotowa uchwała oraz uchwała nr XIV/142/2016 z 30 czerwca 2016 r. Rady Miejskiej w Pakości w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (art. 6r ust. 3 ustawy) – powinna zawierać spójne regulacje. Porównanie i analiza tych dwóch przepisów wskazuje, że każdy ma innego adresata. Art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy skierowany jest do wytwórców tych odpadów (właścicieli nieruchomości), na których są wytwarzane odpady i odnosi się do częstotliwości oraz sposobu pozbywania się odpadów, zaś art. 6r ust. 3 ustawy adresowany jest do odbierających te odpady od ww. podmiotów i odnosi się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W powyższej sprawie organ nadzoru zwraca uwagę na niespójność regulacji dotyczących pozbywania się z terenu nieruchomości frakcji (rodzajów) odpadów komunalnych zebranych selektywnie w § 3 ust. 2 pkt 1-5 załącznika do uchwały regulaminu utrzymania czystości i porządku oraz § 7 uchwały nr XIV/142/2016 (odbioru od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych zebranych selektywnie (dot. metali).

Dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością unieważnienia uchwały jest fakt, iż niniejsza uchwała jest aktem prawa miejscowego i została już opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego 12 lipca 2016 r., poz. 2556.

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

### **Rozstrzygnięcie jest ostateczne.**

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Mikołaj Bogdanowicz