



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 5 sierpnia 2016 r.

Poz. 2786

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.145.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 sierpnia 2016 r.

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz.446), art.4 ust.1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016r. poz.250)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXIV/154/16 Rady Miejskiej w Dukli z dnia 29 czerwca 2016r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dukla w części dotyczącej:

§ 5. ust. 1 pkt 3 , § 5 ust. 2, §7 , § 9 ust.4 i 6 , § 10 pkt 1 lit.c,

§ 15. ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów : „, (np. gady, płazy, ptaki, owady)”;

§ 15. ust. 3,

§ 16. ust.3 pkt 2 i 4,

§ 17. i §19

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2016r. Rada Miejska w Dukli podjęła uchwałę Nr XXIV/154/16 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dukla.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. zapisów.

Materialnoprawną podstawę uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016r. poz.250).

W myśl art.4 ust.2 ustawy, Regulamin określa 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 myjniami 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) (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.

Po dokonaniu analizy poszczególnych uregulowań uchwały Nr XXIV/154/16 Rady Miejskiej w Dukli z dnia 29 czerwca 2016r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dukla, stwierdzono, co następuje.

W § 5 ust.1 pkt 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Dukli ustaliła, że odpady zbierane selektywnie wystawiane w workach przeznaczonych na segregację odpadów komunalnych muszą być wypełnione przynajmniej w połowie, w przypadku braku takiej ilości odpadów worki nie będą odbierane. Powyższy zapis narusza przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ponieważ w ramach opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości gmina zobowiązana jest dokonać odbioru każdej ilości odpadów komunalnych. Jedynie w oparciu o przepis art.6r ust.3a w związku z ust.3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada może ograniczyć ilości odpadów zielonych, zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ale to upoważnienie ustawowe winna realizować w odrębnej uchwale.

Następnie w § 5 ust.2 przedmiotowego regulaminu rada postanowiła, że wszystkie odpady dostarczane do GPSZOK-u będą przyjmowane zgodnie z regulaminem administratora GPSZOK-u, zatwierdzonym przez Burmistrza Dukli. W tym miejscu organ nadzoru zauważa, że brak jest podstaw prawnych do delegacji i ustalania zasad przyjmowania odpadów w Regulaminie Punktu. Zasady przyjmowania odpadów w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych muszą być uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku uchwalonym przez radę gminy zgodnie z art.4 ust.2 pkt 1 lit.a ww. ustawy

Niedopuszczalne jest również umieszczanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku (tak jak to uczyniła Rada Miejska w Dukli w § 7) zakazów dotyczących: spalania odpadów w pojemnikach, koszach i kontenerach, spalania odpadów komunalnych na powierzchni ziemi lub w urządzeniach grzewczych, czy też zakopywania odpadów, szczególnie odpadów niebezpiecznych, wywożenia i pozostawiania odpadów komunalnych w miejscach do tego nieprzeznaczonych, bądź też gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gruzu, gorącego popiołu, żużla, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych. Tego rodzaju zapisy prowadzą bowiem do nałożenia na właścicieli nieruchomości, bez podstawy prawnej obowiązków, ponad te wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Poza tym kwestie te zostały uregulowane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o odpadach.

Do wprowadzania powyższych zakazów nie upoważnia w szczególności treść art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy, uprawniająca do określania warunków utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Poza tym należy wskazać, że już przepis art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy nakłada na właścicieli

nieruchomości obowiązek utrzymania czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Przepis ten odnosi się do odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych. Natomiast do innych odpadów w dostatecznym stopniu odnoszą się przepisy odrębne, w szczególności ustawa o odpadach, która określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w tym zasady zapobiegania powstawania odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. W tej sytuacji wprowadzanie dodatkowych zakazów w zakresie postępowania z odpadami jest nieuprawnione (vide wyroki WSA: w Łodzi z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 1196/14, w Łodzi z dnia 13 czerwca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 193/15, w Łodzi z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 176/15; w Bydgoszczy z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie II SA/Bd 1484/10).

Odnośnie zaś uregulowania w § 9 ust.4 Regulaminu dotyczącego zasad postępowania z odpadami medycznymi i weterynaryjnymi organ nadzoru zauważa, że sposób postępowania z tego rodzaju odpadami reguluje ustawa o odpadach, zatem określenie tej kwestii w regulaminie stanowi przekroczenie przez radę upoważnienia ustawowego.

W §9 ust. 6 niniejszego regulaminu, rada gminy postanowiła, że odległość miejsc na pojemniki i kontenery na odpady stałe powinna wynosić co najmniej 10 m od okien i drzwi do budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz co najmniej 3 m od granicy z sąsiednią działką, natomiast zachowanie odległości od granicy działki sąsiedniej nie jest wymagane, jeżeli osłony i pomieszczenia stykają się z podobnymi urządzeniami na działce sąsiedniej. Zdaniem organu nadzoru ww. zapis jest przekroczeniem dyspozycji ustawowej zawartej w art.4 ust.2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ramach wymagań obejmujących m.in. warunki rozmieszczania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów, nie mieści się ustalenie konkretnych odległości pomiędzy pojemnikami i kontenerami, a oknami i drzwiami do budynków przeznaczonych na pobyt ludzi oraz od działek sąsiednich. Kwestie te normuje bowiem art.144 k.c., który stanowi, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie posiada uprawnienia by doprecyzowywać ww. regulacje. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012r. Sygn.akt II OSK 2012/12 stwierdzając, że taki zapis wkracza w regulacje prawa sąsiedzkiego zawarta w art.144 k.c.

Również zapis §10 pkt 1 lit.c regulaminu, w którym rada gminy postanowiła, że odległość pomiędzy kosztami rozstawionymi na parkingach nie może przekraczać 100 m, stanowi przekroczenie dyspozycji ustawowej zawartej w art.4 ust.2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada gminy nie jest bowiem uprawniona do ustalania w ww. regulaminie odległości pomiędzy kosztami rozstawionymi na parkingach.

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego Rada Miejska w Dukli wprowadziła do regulaminu również zapis § 15 ust. 1 pkt 2, w którym postanowiła, że do obowiązków właścicieli należy także (w odniesieniu do gadów, płazów, ptaków i owadów) stały i skuteczny dozór oraz zabezpieczenie przed wydostaniem się tych zwierząt z pomieszczeń. Natomiast art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnił organ gminy do uregulowania w uchwale obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w rozumieniu art.4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt, a do takich zwierząt nie należą z pewnością zwierzęta egzotyczne. W tej sytuacji brak jest podstaw prawnych do normowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w sposób szczegółowy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta egzotyczne.

Podobnie art.4 ust.2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu i porządku i czystości nie upoważnił rady do ustanowienia w § 15 ust. 3 regulaminu zakazu wprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych przepisów. Ustawodawca nie uprawniał rady gminy do sformułowania definitywnego zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny, lecz do określenia obowiązków ich właścicieli w celu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Rada została upoważniona jedynie do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, aby ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy, ani nie zagrażał przebywającym tam osobom (zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2013r. Sygn.akt SA/Po 507/1, wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2015r. Sygn.akt II SA/Łd 515/15, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 sierpnia

2014r. Sygn.akt SA/GI 482/14, wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2015r. Sygn.akt II OSK 618/14). Tymczasem powyższe zakazy powinny wynikać z innych aktów tj. regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wydawanych na podstawie art.40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W regulaminie w § 16 ust.3 pkt 2 Rada Miejska w Dukli postanowiła składować obornik w odległości co najmniej 10 m od linii rozgraniczającej nieruchomości, tak aby odcieki nie mogły przedostawać się na teren sąsiednich nieruchomości. Podobnie w § 16 ust.3 pkt 4 regulaminu Rada Miejska wskazała, że ule pszczele winny być usytuowane w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wkraczają w kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich, które zostały uregulowane w art.144 k.c., a tym samym rada gminy nie jest uprawniona do konkretyzowania tych kwestii w regulaminie utrzymania czystości i porządku.

Z kolei w § 17 regulaminu rada postanowiła, że właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi zobowiązani są do przeprowadzania, co najmniej raz w roku, deratyzacji na terenie nieruchomości. Natomiast obowiązek ten w odniesieniu do właścicieli budynków jednorodzinnych, może być realizowany w miarę potrzeby.

Tymczasem powyższe postanowienia nie znajdują umocowania w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Przepis ten upoważnia radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jego przeprowadzenia, nie upoważniając do wskazywania podmiotów (właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku (wyrok WSA w Olsztynie sygn. akt II SA/OI 145/11 z dnia 7 kwietnia 2011 r.).

W §19 niniejszego regulaminu Rada Miejska w Dukli postanowiła, że koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości. W ocenie organu nadzoru zobowiązanie właścicieli nieruchomości do ponoszenia kosztów deratyzacji wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art.4 ust.2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Norma kompetencyjna wynikająca z tego przepisu zobowiązuje wyłącznie radę gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011r. Sygn.akt II SA/Bd 1536/10).

Zdaniem organu nadzoru, w regulaminie mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez przepis ustawowy. Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego.

Mając na uwadze powyższe wskazane naruszenia prawa, stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak