



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 9 sierpnia 2016 r.

Poz. 3290

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.306.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 3 sierpnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz.446) stwierdzam nieważność załącznika do **uchwały Nr XVII/104/2016 Rady Gminy Kolno** z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kolno”, w części dotyczącej:

- § 3 ust. 1 w zakresie sformułowania: „tj. z chodników położonych wzdłuż nieruchomości” oraz ust. 2,
- § 5 ust. 2,
- § 6,
- § 10 ust. 6 i ust. 7,
- § 11 ust. 1 w zakresie sformułowania: „usługi te może wykonywać na zlecenie podmiot uprawniony”,
- § 14 ust. 2 i ust. 4,
- § 15 pkt 2 lit. a w zakresie sformułowania: „i skuteczny”,
- § 16,
- § 17 ust. 1 pkt 2,
- § 18 ust. 1 w zakresie sformułowania: „i każdorazowo w przypadku stwierdzenia dużej ilości gryzoni” oraz w ust. 2 w zakresie wyrażenia: „,itp.”.

Uzasadnienie:

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Kolno, działając na podstawie art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust.1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250), przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kolno, stanowiący załącznik do ww. uchwały.

Na wstępie należy podkreślić, że Konstytucja RP w art. 7 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Wobec tego, każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest zatem dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Zważywszy natomiast na rygor odpowiedzialności, grożącej za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie (art. 10 ust. 2a ustawy), regulacja regulaminowa musi być adekwatna do zakresu delegacji udzielonej radzie, jak też staranna i jednoznaczna.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, rażąco narusza prawo.

Stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uchwalany przez radę gminy regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy winien określać 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: przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, odpadów zielonych, 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 rozmieszczenia 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; 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 § 3 Regulaminu Rada postanowiła, iż właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości udostępnionych do użytku publicznego, tj. chodników położonych wzdłuż nieruchomości (ust. 1) oraz iż oczyszczanie chodnika z błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń powinno być realizowane bez zbędnej zwłoki.

Postanowienie, nakładające na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia przez właścicieli nieruchomości, błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń w zakresie wynikającym z obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy, „tj. z chodników położonych wzdłuż nieruchomości”, nie mieści się w delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powołany przepis upoważnia bowiem radę gminy do określenia w ww. regulaminie, wymagań wyłącznie w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast zakres obowiązków właścicieli nieruchomości odnośnie chodników położonych wzdłuż nieruchomości, wynika bezpośrednio z ustawy z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy i brak jest podstawy prawnej do regulowania tej kwestii w przedmiotowym regulaminie. Należy również zauważyć, iż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, nie upoważnia rady gminy do określania częstotliwości wykonywania tych obowiązków (podobnie wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013r. sygn. akt IV SA/Po 741/13). Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 258/14 przyjął, iż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, nie upoważnia rady gminy do określania częstotliwości wykonywania tych obowiązków, ani też sposobu i miejsca gromadzenia błota, śniegu, lodu i zanieczyszczeń. Tymczasem Rada przyjęła, w ust. 2 § 3 Regulaminu, iż oczyszczanie chodnika z błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń powinno być realizowane bez zbędnej zwłoki.

W § 5 ust. 2 oraz § 6 Regulaminu, Rada wprowadziła regulacje, które przekraczają zakres upoważnienia, wynikający z powołanego na wstępie art. 4 ust. 2 ustawy. Dotyczą one kwestii, które są przedmiotem regulacji zawartej w uchwale rady gminy uchwalonej na podstawie art. 6r ust. 3 ww. ustawy w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu 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, natomiast w uchwalonym Regulaminie mają charakter informacyjny. Akt prawa miejscowego, jakim jest regulamin czystości i porządku na terenie gminy, nie może zawierać tego rodzaju regulacji.

Zgodnie z pkt 2 ust. 2 art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin określa, m.in. warunki utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Rada, w § 11 ust. 1 Regulaminu, określiła warunki dotyczące utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, wprowadzając jednak zapis dotyczący możliwości wykonania usług związanych

z utrzymaniem tych pojemników na zlecenie przez podmiot uprawniony, wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Powyższy zapis nie odnosi się do warunków utrzymania pojemników, a dotyczy sposobu realizacji obowiązku wynikającego w powyższego przepisu.

W § 10 ust. 6 i ust. 7 Regulaminu, Rada określiła sposób odbioru odpadów komunalnych, powyższe postanowienia również wykraczają zakres upoważnienia, wynikającego z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, dotyczy bowiem sposobu świadczenia usług. Sposób świadczenia usług, jak wskazano wyżej, określa uchwała wydana na podstawie art. 6r ust. 3 ww. ustawy. Ponadto należy wskazać, iż regulacja zawarta w ust. 7 Regulaminu znajduje odzwierciedlenie w art. 9f ustawy, zgodnie z którym w przypadku niedopełniania przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę.

W rozdziale 5 Regulaminu, określone zostały obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W § 14, Rada zobowiązała osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy, do trzymania ich na terenie swojej nieruchomości (ust. 2) oraz zobowiązała opiekunów zwierząt domowych do niezwłocznego usuwania zniszczeń spowodowanych przez nie (ust. 4). W ramach upoważnienia, wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rada nie jest uprawniona do wprowadzania tego typu regulacji, gdyż ww. przepis nie zawiera upoważnienia ustawowego do nakładania obowiązków na właścicieli nieruchomości o takim charakterze. Ustawodawca upoważnił radę do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, Rada nie ma kompetencji do stanowienia kwestionowanych postanowień, które zobowiązują do trzymania zwierząt domowych na terenie swojej nieruchomości oraz do niezwłocznego usuwania zniszczeń przez nie spowodowanych. Kwestie dotyczące odpowiedzialności oraz obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przez zwierzęta wynika ze stosownych ustaw, w tym ustawy kodeks cywilny. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru ww. regulacja została przyjęta bez podstawy prawnej. Z treści § 15 pkt 2 lit. a oraz w § 17 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, wynika iż do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy stały i skuteczny dozór, a warunkiem utrzymywania zwierząt na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej jest niewyprowadzanie zwierząt poza teren, do którego posiadacz zwierzęcia nie posiada tytułu prawnego. Analizując powyższe przepisy należy stwierdzić, iż użyte w nim sformułowania są nieprecyzyjne i niezrozumiałe dla przeciętnego adresata, czego skutkiem może być brak świadomości po jego stronie, jak należy prawidłowo ten obowiązek wykonać. Zdaniem organu nadzoru, przepisy prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z nich, kto, w jakich okolicznościach i w jak sposób powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. W ocenie organu nadzoru, przytoczone powyżej postanowienia Regulaminu nie spełniają tego warunku, co powoduje że została naruszona zasada poprawnej legislacji, znajdująca oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

W § 16 Regulaminu, Rada wskazała, iż zasady postępowania z bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy Kolno reguluje Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Postanowienie to zostało podjęte z naruszeniem delegacji, określonej w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepisy te przyznają radzie gminy uprawnienie do określenia wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, lecz wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2, który jest katalogiem zamkniętym. Taka konstrukcja delegacji wyklucza regulowanie innych kwestii niż wymienione w przepisie. Dotyczy to również postanowienia, o którym mowa w § 16 Regulaminu, mającego charakter czysto informacyjny.

W § 18 ust. 1 Regulaminu Rada, określiła termin przeprowadzenia deratyzacji, w miesiącach kwiecień i od października do listopada, dodatkowo wprowadziła obowiązek przeprowadzenia deratyzacji na terenie Gminy Kolno każdorazowo w przypadku stwierdzenia dużej ilości gryzoni. Uregulowanie, wprowadzające obowiązek deratyzacji, w przypadku stwierdzenia dużej ilości gryzoni, stanowi wykroczenie poza delegację, ponieważ w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, zawarta jest norma kompetencyjna, która wyraźnie wskazuje, iż organ stanowiący uprawniony jest wyłącznie do określania terminów deratyzacji oraz wyznaczenia obszarów objętych tym obowiązkiem. W związku z powyższym, należy uznać powyższe uregulowanie za sprzeczne z prawem. Ponadto należy nadmienić, iż pojęcie „dużej ilości gryzoni” oraz „itp.”, zawarte w ust. 2 § 18 są sformułowaniami mało precyzyjnymi i mogą budzić wątpliwości interpretacyjne przy egzekwowaniu nałożonego obowiązku.

W związku z tym postanowiono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski