



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 11 sierpnia 2016 r.

Poz. 3309

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.311.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 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 XVI/178/2016 Rady Gminy Stawiguda z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na Terenie Gminy Stawiguda.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Stawiguda uchwaliła Regulamin Utrzymania Czystości i Porządku na Terenie Gminy Stawiguda, stanowiący załącznik do uchwały.

Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy. W ust. 2 ww. art. 4 ustawodawca doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie. W świetle ustępu 2 ww. przepisu regulaminy określają szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin 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.

Zadaniem organu stanowiącego gminy jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, lecz wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-3, 5-8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisie tym ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem „w szczególności”, a dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. To oznacza, iż 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 o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Tego typu rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie, poprzez przepisy prawa miejscowego, jakim jest regulamin, w sferę praw i wolności obywateli. Podkreślić ponadto trzeba, 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.

W ocenie organu nadzoru, badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, bowiem przyjęty nią Regulamin nie formułuje wymagań obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jednocześnie w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy ustawodawca zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jedynie 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.

W ocenie organu nadzoru, nie mieści się w delegacji, zawartej w ww. przepisach treść § 3 ust. 1 Regulaminu, zobowiązująca właścicieli nieruchomości, do usuwania błota, śniegu i lodu z chodników położonych wzdłuż nieruchomości (...) niezwłocznie, natomiast innych zanieczyszczeń – w miarę potrzeby (...).

Art.4. ust. 2 pkt 1 lit. b), w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia bowiem rady gminy do określania częstotliwości wykonywania tych obowiązków.

Art.4. ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie przyznaje również kompetencji radzie gminy do określania sposobu i miejsca gromadzenia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 9 lipca 2014 r. sygn. akt: II SA/GL 258/14), co Rada uregulowała w § 3 ust. 2 Regulaminu przyjmując, iż błoto śnieg, lód i inne zanieczyszczenia uprzątnięte z części nieruchomości udostępnionych do użytku publicznego, tj. ze schodów, ulic oraz chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości należy gromadzić w sposób umożliwiający odpływ wody do kanalizacji deszczowej w sposób nie zagrażający istniejącej zieleni.

W świetle powyższego, przedmiotowy regulamin nie wyczerpuje wszystkich obligatoryjnych elementów, wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach. Brak zaś jednego z elementów regulaminu, wymienionych w ww. przepisie, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto następujące postanowienia przedmiotowego Regulaminu naruszają rażąco obowiązujące przepisy.

W § 6 pkt 1, 2 Regulaminu, Rada przyjęła zasady w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów, w których ustaliła, iż z odpadów opakowaniowych posiadających zakrętki należy je odkręcić; można je ponownie zakręcić (...), tak aby zachowały zmniejszoną objętość (pkt 1), opróżnione opakowania należy (...) trwale zgnieść przed złożeniem do worka (pkt 2). Zdaniem organu nadzoru, powyższe postanowienia nie mieszczą się w zakresie objętym dyspozycją przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tym samym omawiana kwestia wykracza poza kompetencje przyznane radzie gminy powołanym

przepisem. Podobnie orzekł w wyroku z dnia 9 września 2014 roku, sygn. akt: II OSK 654/14 Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie.

W ocenie organu nadzoru, w sposób istotny narusza prawo regulacja zawarta w § 7 ust. 1 Regulaminu w zakresie sformułowania „miejsca gdzie przetrzymywane są.” Wprowadzenie w uchwale w przedmiocie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy unormowań odnoszących się do miejsca, w którym umieszczone będą pojemniki i worki na odpady komunalne, nastąpiło z przekroczeniem delegacji ustawowej, zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy kompetencyjnej. Ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 2 cyt. ustawy przyznaje radzie gminy kompetencję do określenia w regulaminie 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.

Wskazanego uprawnienia nie można jednak odnosić do miejsc, w których umiejscowione mają być ww. pojemniki.

W materii regulaminowej nie mieszczą się również postanowienia zawarte w § 11 Regulaminu, w którym Rada wskazała, iż „Pojemniki do gromadzenia odpadów komunalnych i zbiorniki bezodpływowe muszą być eksploatowane zgodnie z ich przeznaczeniem, z zachowaniem zasad bezpieczeństwa.”

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy uprawnia radę gminy do określenia 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: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, liczby osób korzystających z tych pojemników, nie zaś do formułowania sposobu eksploatacji tych pojemników.

W § 12 ust. 4 Regulaminu Rada określiła, iż „Opróżnianie zbiorników bezodpływowych odbywa się na podstawie zamówienia właściciela nieruchomości, złożonego do podmiotu uprawnionego, z którym podpisał umowę”

W ocenie organu nadzoru, powyższe uregulowanie stanowi wykroczenie poza delegację ustawową, gdyż przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nie zawiera upoważnienia do przyjęcia ww. postanowienia. Przepis ten obliгуje radę do ustalenia częstotliwości, nie zaś do określenia trybu pozbywania się nieczystości ciekłych.

W treści § 19 ust. 2 pkt 3 Regulaminu, określając terminy przeprowadzenia deratyzacji, Rada postanowiła, iż obowiązek ten, będzie realizowany każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości.

Powyższe postanowienia podjęto z naruszeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która wymaga wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, czyli wskazania konkretnych obszarów i terminów przeprowadzania deratyzacji. Tymczasem sformułowanie „, każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni” takiego warunku nie spełnia.

W Rozdziale X Regulaminu, zostały uregulowane postanowienia końcowe, wśród nich znalazł się § 20 ust. 1, z którego wynika, iż nieprzestrzeganie zapisów regulaminu powoduje sankcje określone w art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jedynie bowiem przepisy porządkowe wydawane na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, mogą określać sankcje za ich nieprzestrzeganie. Uchwalony Regulamin nie jest przepisem porządkowym, a zatem nawet pośrednie określenie sankcji, poprzez odwołanie się do przepisów ustawy jest pozbawione podstawy prawnej.

Dodać trzeba, że wyczerpujące określenie w art. 4 ust. 2 ustawy spraw, które mogą być uregulowane w regulaminie oznacza również zakaz materii nieuregulowanej ww. przepisem. Regulacje zawarte w § 20 ust. 2 i ust 3 Regulaminu naruszają tę zasadę. Wobec tego wprowadzenie do przedmiotowej uchwały postanowień dotyczących, wskazania jednostki uprawnionej do przyjmowania nieprawidłowości dotyczących stanu czystości i porządku, inicjowania i popierania działań mających na celu poprawę czystości i porządku oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego i estetycznego gminy – rażąco naruszają prawo. Nadto Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach, nie może być także traktowany jako informator o innych obowiązujących przepisach (§ 16 Regulaminu).

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

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