



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 11 sierpnia 2016 r.

Poz. 3317

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.317.2016 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. oz. 446) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XVI/106/16 Rady Miejskiej w Bisztyнку z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku" na terenie Gminy i Miasta Bisztynek", w części dotyczącej:

- § 2 ust. 6,
- § 4 ust. 2, 7 i 8,
- § 5 ust. 1 w zakresie sformułowania: „a powinność należy realizować w następujący sposób: ” oraz pkt 1 i 2,
- § 6 ust. 1 pkt 2 i ust.2 pkt 1 w zakresie sformułowań „niezanieczyszczenia środowiska i” oraz ust. 2 pkt 2
- § 20 ust.1 w zakresie sformułowania: „usługi te może wykonywać na zlecenie podmiot uprawniony”,
- § 23 ust. 2,
- § 24 ust. 6,
- § 25 ust.1 pkt 4 i 5.

UZASADNIENIE:

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Bisztyнку działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i ust. 3 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 i Miasta Bisztynek, stanowiący załącznik do ww. uchwały - zwany dalej regulaminem.

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 rady 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 we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych 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, a także odpadów zielonych,

- 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 § 2 ust. 6 Regulaminu, Rada określiła, iż „przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych: przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”. Powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Ponadto należy wskazać, iż zakwestionowane postanowienie jest przedmiotem regulacji art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 4 ust. 2 Regulaminu Rada Miejska określiła, iż w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odpady, o których mowa w ust. 1 pkt 11 niniejszego Regulaminu, odbierane będą tylko te odpady budowlane, remontowe i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, które powstały w wyniku prowadzenia drobnych robót niewymagających pozwolenia na budowę ani zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót do starosty. Postanowienie tej treści stanowi przedmiot regulacji art. 6 r ust. 3 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, na podstawie którego 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. W związku z tym, Rada Miejska wykroczyła poza regulację art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a tejże ustawy, gdyż przepis ten nie zawiera upoważnienia do określania tego typu postanowień w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W § 4 ust. 7 i 8 Regulaminu, Rada określiła sposób odbioru odpadów komunalnych, powyższe postanowienia wykraczają również poza zakres upoważnienia, wynikającego z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, dotyczą one bowiem sposobu świadczenia usług. Sposób świadczenia usług, określa natomiast uchwała wydana na podstawie art. 6 r ust. 3 ww. ustawy. Ponadto należy wskazać, iż regulacja zawarta w ust. 8, Regulaminu znajduje odzwierciedlenie w art. 9 f ustawy, zgodnie z którym w przypadku niedopełnienia 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 § 5 ust. 1 Regulaminu Rada Miejska w Bisztyнку wprowadziła regulacje dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu i lodu w ust. 1 pkt 1 i 2 określając sposób oraz częstotliwość wykonywania nałożonych obowiązków. Należy wskazać, że regulamin określając wymagania w zakresie czystości i porządku w gminach może zobowiązywać właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części

nieruchomości służących do użytku publicznego, to jednak określenie sposobu i częstotliwości wykonania tego obowiązku, wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b. (podobnie wyrok WSA w Poznaniu z 9 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 741/13). Również w delegacji tej nie mieszczą się postanowienia regulaminu określające sposób i miejsca gromadzenia błota, śniegu, lodu i zanieczyszczeń, zawarte w § 5 ust. 1 Regulaminu (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 258/14).

W § 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1 Regulaminu, Rada ustalając zasady mycia i dokonywania napraw samochodów poza myjniami postanowiła, iż może się ono odbywać pod warunkiem „niezanieczyszczenia środowiska”. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, nie upoważnia Rady Miejskiej do wprowadzenia powyższych ograniczeń. Regulacje dotyczące niezanieczyszczenia środowiska zawarte są w ustawie Prawo ochrony środowiska, a więc nie mogą stanowić jednej z zasad, które określa regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach.

W § 6 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, Rada uzależniła dokonywanie napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi od niestwarzania uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Przedmiotowa regulacja wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. c ww. ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt: II OSK 2012/12, uznał iż: uzależnienie możliwości mycia i napraw pojazdów od braku uciążliwości dla innych osób i środowiska, po pierwsze wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą, w art. 144 kc., a po drugie wprowadza warunek braku zanieczyszczenia środowiska, który jest zbyt ogólny, mimo przykładowego wyliczenia, aby adresaci normy mogli go zachować. Powyższe stanowisko w pełni podziela organ nadzoru.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 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 § 20 ust. 1 Regulaminu, określiła, iż 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. Powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem nie odnosi się do warunków utrzymania pojemników, a dotyczy sposobu realizacji obowiązku wynikającego z powyższego przepisu.

W § 23 ust. 2 Regulaminu Rada Miejska postanowiła, iż w celu ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów, zmniejszenie ich objętości oraz realizacji procesu segregacji wymaga się „Redukowania objętości odpadów surowcowych poprzez zgniatanie plastikowych butelek, opakowań wielomateriałowych oraz tekturowych przed umieszczeniem ich w pojemnikach lub workach na odpady”. 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 i prowadzą do nałożenia, bez podstawy prawnej, obowiązków ponad te wynikające z ustawy. Podobnie orzekł w wyroku z dnia 9 września 2014 r., Sygn. akt II OSK 654/14 Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie.

W § 24 ust. 6 Rada Miejska wprowadziła zakaz „pozostawiania zwierząt bez dozoru, jeżeli nie są one należycie uwiązane lub nie znajdują się w pomieszczeniu zamkniętym albo na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający wydostanie się psa na zewnątrz”. W § 24 ust. 6 pkt 2 wprowadziła zakaz wpuszczania zwierząt domowych do piaskownic i na place zabaw dla dzieci, zaś w § 24 ust. 6 pkt 3 Regulaminu, zakaz „wprowadzania zwierząt do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły ten zakaz (z wyjątkiem psów przewodników psów przewodników osób niewidomych)”. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy Rada uprawniona jest jedynie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Obowiązek ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów nie może być, jak wskazał to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt: II SA/Lu 485/08, wykonywany przez określenie zakazu wprowadzania zwierząt do określonych obiektów lub na określone tereny.

W § 25 ust. 1 Regulaminu, Rada określiła warunki w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Wśród regulacji w tym zakresie znalazły się warunki wykraczające poza upoważnienie, zawarte w art. 4 ust. 8 pkt 7 ww. ustawy, dotyczące niedopuszczania odpowiednio: do zanieczyszczenia terenu nieruchomości oraz do powstawania wobec innych osób zamieszkujących na

nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości takich jak np. hałas czy odór. (§ 25 ust. 1 pkt 4 i 5). Kwestionowane postanowienia, dotyczące uciążliwości, o których mowa w pkt 5 mieszczą się w zakresie prawa sąsiedzkiego, materii uregulowanej w art. 144 kc, natomiast kwestie związane z zanieczyszczeniem nieruchomości regulują przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska.

Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia regulaminu winna zawierać pełny zakres regulacji, a jednocześnie nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza jego zakres. Nakładanie bowiem na właścicieli nieruchomości obowiązków wykraczających poza delegację ustawową, wkracza w sferę praw i wolności obywatelskich, zastrzeżoną dla aktów wyższego rzędu. Zatem wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartego w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy, stanowią istotne naruszenie prawa, w związku z czym należało stwierdzić nieważność postanowień załącznika do uchwały, wskazanych w sentencji.

Biorąc pod uwagę należało orzec 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