



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 11 sierpnia 2016 r.

Poz. 3321

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.310.2016 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 **załącznika do uchwały Nr XIX/187/16 Rady Miasta Działdowo** z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy - Miasto Działdowo **w części dotyczącej** § 2 ust. 1 pkt 6 w zakresie sformułowania: „bez zbędnej zwłoki”, a także sformułowania „oraz z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za chodnik taki uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą do ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości”, § 2 ust. 1 pkt 7 w zakresie sformułowania: „polega na usunięciu ich w miejsca niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszym lub pojazdów”, § 3 ust. 1 i ust. 3 w zakresie sformułowania: „zabrania się na terenach przeznaczonych do użytku publicznego napraw pojazdów samochodowych za wyjątkiem napraw awaryjnych”, § 4 ust. 7, § 4 ust. 9 w zakresie sformułowania: „zakazuje się mieszania popiołu z innymi odpadami komunalnymi”, § 5 pkt 1, §16 w zakresie sformułowania: „oraz w uzasadnionych przypadkach w miarę potrzeby, również w innych terminach”.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miasta Działdowo, powołując się na art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r., poz. 250), ustaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy - Miasto Działdowo, stanowiący załącznik do ww. uchwały.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Miasta, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób rażąco narusza prawo.

Analiza obowiązujących przepisów prawnych wskazuje, iż zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach m.in. sprawy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - to gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne do ich utrzymania.

Jednym z instrumentów pomocnych w realizacji tych zadań jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego, zawierającym szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Oceniając przedmiotową uchwałę zauważyć należy, że ust. 2 art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawodawca doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie. W świetle 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;
 - 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.

Oznacza to, że uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia omawianego regulaminu winna zawierać pełny zakres regulacji określony w tym przepisie, 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, zastrzeżonych dla aktów wyższego rzędu. Wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniającym – art. 4 ust. 2 ustawy, stanowią istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru, badając treść załącznika do przedmiotowej uchwały stwierdził, iż Rada Miasta Działdowo uchwalając Regulamin, niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo

W części niezgodny z prawem jest § 2 ust. 1 pkt 6 Regulaminu, zgodnie z którym właściciele nieruchomości, mają obowiązek bez zbędnej zwłoki uprzątnąć błoto, śnieg, lód oraz inne zanieczyszczenia z części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za chodnik taki uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą do ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości.

Należy w tym miejscu wskazać, że stosownie do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą i stanowi, z reguły, istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej.

Wobec tego stwierdzić trzeba, że wadliwie określony został przez Radę Miasta, wymóg zgodnie z którym właściciele nieruchomości powinni uprzątnąć błoto, śnieg, lód z chodników położonych wzdłuż nieruchomości bez zbędnej zwłoki, ponieważ określenie częstotliwości wykonywania tego typu obowiązku nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach m.in. sprawy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (patrz wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 741/13)

Ponadto dodać trzeba, że przepis § 2 ust. 1 pkt 6 załącznika do uchwały, w części określającej wymagania związane z uprzątnięciem błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jedynie wobec właścicieli nieruchomości, do których przylegają chodniki stanowiące część drogi publicznej, podjęty został bez podstawy prawnej. Rada, w sposób nieuprawniony, ograniczyła określony art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zakres adresatów przedmiotowych wymagań i skutkować to musi stwierdzeniem nieważności w tym zakresie (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 9 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Gl 1151/14). Niedopuszczalnym jest również nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku niezwłocznego uprzątnięcia z błota, śniegu i lodu oraz innych zanieczyszczeń nieruchomości służących do użytku publicznego, ponieważ uprawnienie do określenia częstotliwości wykonywania tych obowiązków, nie zostało przewidziane w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 741/13).

Dodać ponadto trzeba, że obowiązek polegający na uprzątnięciu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną przy granicy nieruchomości, wprost wynika z art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy. Kwestionowany zatem przepis załącznika do uchwały, w brzmieniu przyjętym przez Radę Miasta Działdowo, stanowi jedynie swoistą próbę powtórzenia przepisów ustawowych i jest zamieszczeniem w uchwale postanowień, które wykraczają poza treść art. 4 ustawy.

Cytowane powyżej, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie dają również podstaw, co wynika z treści § 2 ust. 1 pkt 6 załącznika do uchwały, do zobowiązania właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń w sposób niepowodujący zakłóceń ruchu pieszego lub pojazdów. Tym samym, przedmiotowy przepis wprowadzono bez podstawy prawnej i musi zostać wyeliminowany z obrotu prawnego.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej w części uchwalony natomiast został § 2 ust. 1 pkt 7 załącznika do uchwały (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Gl 1151/14). Przepis ten stanowi, że uprzątnięcie błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń polega na usunięciu ich w miejsca niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszym lub pojazdów. Niewątpliwie przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zezwala radzie gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie stanowi natomiast podstawy do regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 258/14). W świetle powyższego, musi być zatem przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego w określonym w sentencji zakresie.

Ponadto organ nadzoru stoi na stanowisku, iż uchwalone w § 3 Regulaminu zakazy tzn.:

- wynikający z ust. 1. zakaz mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, w miejscach przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności: na chodnikach, ulicach, parkingach placach, zieleńcach (pkt 1), na terenach leśnych (pkt 20), w pobliżu zbiorników wodnych (pkt 3);

oraz

- wynikający z ust. 3, zakaz napraw pojazdów samochodowych za wyjątkiem napraw awaryjnych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego;
- podobnie, jak wprowadzony § 4 ust. 9 Regulaminu, zakaz mieszania popiołu z innymi odpadami komunalnymi;

podjęto bez podstawy prawnej, gdyż nie stanowią wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących, 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, jak i częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

Niezgodny z prawem jest także § 4 ust. 7 załącznika ww. do uchwały, który stanowi, że odpady niebezpieczne należy gromadzić, w taki sposób, aby uniemożliwić dostęp do nich osób trzecich.

Podkreślić należy, że regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gmin normują kwestie dotyczące odpadów komunalnych.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21, z późn. zm.) w art. 3 ust. 1 pkt 7 definiuje pojęcie odpady komunalne – rozumie się przez nie odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanyimi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości. W ust. 3 ww. art. 3 ustawy o odpadach, stanowi się z kolei, że odpady niebezpieczne oznaczają odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych. Właściwości powodujące, że odpady są odpadami niebezpiecznymi, określa załącznik nr 3 do ustawy.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że pojęcia odpady komunalne i odpady niebezpieczne, nie są tożsame. Tym samym Rada Miasta uchwalając niniejszy regulamin, nie ma kompetencji do normowania wymagań dotyczących innych odpadów niż odpady komunalne, stąd konieczne jest zakwestionowanie § 4 ust. 7 załącznika ww. do uchwały.

Ze względu na działanie bez podstawy prawnej, zakwestionowany musi zostać także, ustalający zasady w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych § 5 pkt 1 załącznika do uchwały, w którym Rada postanowiła, że opróżnianie zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni przydomowych odbywa się na podstawie zamówienia właściciela nieruchomości, złożonego do podmiotu uprawnionego, z którym podpisał umowę.

Ponadto regulacja taka jest zbędna gdyż, w myśl art. 5 ust. 1 pkt 3b ww. ustawy, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Zgodnie natomiast z kolejnym art. 6 ust. 1, właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2, przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi. Z cytowanych przepisów wynika zatem, że musi być zawarta, w tym zakresie, stosowna umowa i ona winna regulować postępowanie przy opróżnianiu zbiorników bezodpływowych.

Wylimitowanie z obrotu prawnego w części, wymaga również § 16 załącznika do uchwały, gdzie postanowiono, że deratyzacja na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi ma być przeprowadzana również „w uzasadnionych przypadkach w miarę potrzeby, również w innych terminach”.

W myśl art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ stanowiący ma wyznaczyć m.in. terminy przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji. Przepis ten obliuguje więc radę do precyzyjnego wskazania terminu obowiązkowej deratyzacji.

Za interpretacją taką przemawia literalna wykładnia, użytego przez ustawodawcę w ww. art. 4 ust. 2 pkt 8, pojęcia „wyznaczyć”, przez które rozumieć należy: „oznaczyć, wyróżnić za pomocą znaków, określić jakąś wielkość”. Treść § 18 ust. 1 Regulaminu, w części przytoczonej, nie spełnia tego wymogu. Skutkiem tego jest konieczność wylimitowania z obrotu prawnego przedmiotowego przepisu, w ww. zakresie.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

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