



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 17 sierpnia 2016 r.

Poz. 3356

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.322.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 9 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 XXII/105/16 Rady Miejskiej w Pieniężnie z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Pieniężno.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miejska w Pieniężnie działając na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Pieniężno, w brzmieniu określonym w załączniku nr 1 do uchwały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 lipca 2016 roku.

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 regulaminu 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 myjniemi 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 przyjętą uchwałą 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. 2 pkt. 1 Regulaminu, stanowiący, iż właściciele nieruchomości, zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez: usuwanie błota, śniegu i lodu powinno odbywać się niezwłocznie, natomiast innych zanieczyszczeń, w tym liści, systematycznie w miarę występujących potrzeb.

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 pkt 2 lit. a) Regulaminu przyjmując, iż obowiązek oczyszczania chodników należy realizować poprzez: odgarnięcie i gromadzenie śniegu, lodu i błota na skraju chodnika od strony jezdni, z zachowaniem możliwości odpływu wody do kanalizacji deszczowej.

Nadto, stosownie do ust. 2 pkt 1 lit. c art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące m.in. mycie i naprawę pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi. Tymczasem przedmiotowy Regulamin nie zawiera postanowień, dotyczących naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi.

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 § 3 ust. 1 pkt 2 lit. a, b, c, d, e Regulaminu Rada Miejska wprowadziła zakazy wrzucania do pojemników przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych wymienionych tam odpadów.

W ocenie organu nadzoru, zawarcie w uchwale w przedmiocie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powyższych regulacji, nastąpiło z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy rada gminy uprawniona jest do określenia wymagań dotyczących 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. Wskazane przepisy nie upoważniają organu stanowiącego do wprowadzania zakazów w zakresie umieszczania określonych substancji w pojemnikach na odpady. Zrealizowanie upoważnienia, wynikającego z przywołanych powyżej unormowań, powinno mieć charakter pozytywny - poprzez wskazanie, w jaki sposób należy uprzątać zanieczyszczenia oraz pozbywać się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych, nie zaś poprzez formułowanie zakazów w tym zakresie.

Zdaniem organu nadzoru, w zakresie objętym dyspozycją przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie mieszczą się również postanowienia zawarte w § 3 pkt 2 lit. c) tiret pierwsze Regulaminu, w których Rada ustaliła, iż do pojemników przeznaczonych do selektywnej zbiórki tworzyw sztucznych należy wrzucać (...) odkręcone i zgniecione butelki plastikowe (...). 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 delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 nie mieszczą się też postanowienia § 4 ust. 10 lit. i) Regulaminu. Rada, określając rodzaje i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych (...), przyjmując, iż w przypadku lokali handlowych i gastronomicznych, dla zapewnienia czystości wymagane jest również ustawienie na zewnątrz (...) co najmniej jednego pojemnika 110l lub 120l na odpady (...), zastosowała kryterium przedmiotu działalności prowadzonej na danej nieruchomości, a nie kryteria przewidziane w ustawie tj. średnią ilość wytwarzanych odpadów, czy liczby osób korzystających z pojemników. Bez podstawy prawnej Rada Miejska przyjęła postanowienia § 4 ust. 11 Regulaminu, w których nakazała zarządcom nieruchomości i budynków w zabudowie zwartej (...) dostosowanie pojemności pojemników na odpady (...) do częstotliwości wywozu, tj. kryterium niezajdującego oparcia w przepisach art. 4 ust. 2 pkt. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 4 ust. 4 lit. b) rada gminy przyjęła, iż pojemniki na odpady powinny posiadać szczelne zamknięcie zabezpieczające **przed wydostaniem się odorów**. Analizując ww. postanowienia należy stwierdzić, iż użyte w nich sformułowania są nieprecyzyjne i mogą być niezrozumiałe dla przeciętnego adresata, czego skutkiem może być brak świadomości po jego stronie, jak należy prawidłowo ten obowiązek wykonać. Zdaniem organu nadzoru, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Przytoczony zapis regulaminu nie spełnia tego warunku.

W § 6 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Rada Miejska określiła, iż „Opróżnianie zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni przydomowych 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 czystości i porządku w gminach nie zawiera upoważnienia do przyjęcia ww. postanowienia. Przepis ten obowiązuje radę do ustalenia częstotliwości, nie zaś do określenia trybu pozbywania się nieczystości ciekłych. Nadto informacja zawarta w punkcie 2 nie stanowi realizacji delegacji ustawowej co do ustalenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych.

W § 10 ust. 2 Regulaminu Rada użyła zwrotu „lub każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości”. Powyższe uregulowanie stanowi wykroczenie poza delegację, ponieważ przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 zawiera normę kompetencyjną, w której wyraźnie wskazuje, iż organ stanowiący jest uprawniony tylko i wyłącznie do określenia terminów deratyzacji oraz wskazania obszarów objętych tym obowiązkiem. Terminy muszą być określone precyzyjnie, natomiast sformułowanie „w każdym przypadku (...)” tego wymogu nie spełnia. Powyższe uwagi odnoszą się również do postanowień zawartych w § 10 ust. 1 lit. c Regulaminu - „tylko w miarę potrzeb”. Nie istnieją żadne przepisy prawne pozwalające na wprowadzenie do regulaminu czystości i porządku, postanowień dotyczących przeprowadzania deratyzacji w każdym przypadku wystąpienia

populacji gryzoni na terenie nieruchomości. Organ stanowiący zobowiązany jest do ścisłego wypełnienia dyspozycji, wskazanej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W związku z powyższym, należy uznać powyższe uregulowanie za sprzeczne z prawem. Ponadto, nie ma podstaw do regulowania, kto ma obowiązek deratyzacji wykonać (ust. 3 § 10 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