



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 17 sierpnia 2016 r.

Poz. 3357

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.323.2016 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 **załącznika do uchwały Nr XX/131/16 Rady Gminy Piecki** z dnia 15 lipca 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piecki **w części dotyczącej** § 4 w zakresie sformułowania: „..., w tym z chodników położonych bezpośrednio wzdłuż nieruchomości, w sposób następujący: 1) uprzątnięcie mechaniczne lub ręczne, 2) usunięcie lodu za pomocą środków chemicznych prawnie dopuszczonych do tego celu, 3) niezwłoczne po ustaniu opadów, usunięcie tych zanieczyszczeń i umieszczanie ich przy krawężniku chodnika od strony jezdni w sposób nie powodujący zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów”, § 5 w zakresie sformułowania: „... oraz pod warunkiem, że nie będą powodowały zanieczyszczenia środowiska wodno-gruntowego”, § 10 ust. 4, § 13 ust. 1 i ust. 2, § 16 ust. 4, § 17 ust. 1 w zakresie sformułowania: „..., a w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w miarę potrzeby również inne tereny, §17 ust. 2 w zakresie sformułowania: „... oraz każdorazowo w przypadku populacji gryzoni na terenie nieruchomości”.

#### Uzasadnienie:

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Piecki, 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-Piecki, stanowiący załącznik do ww. uchwały.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Gminy, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób rażący 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 w ich utrzymaniu 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 Gminy Piecki uchwalając Regulamin, niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo

Niezgodny z prawem jest, w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, § 4 Regulaminu, w myśl którego właściciele nieruchomości są zobowiązani do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym z chodników położonych bezpośrednio wzdłuż nieruchomości poprzez uprzątnięcie mechaniczne lub ręczne (pkt 1), usunięcie lodu za pomocą środków chemicznych prawnie dopuszczonych do tego celu (pkt 2) oraz w sposób niezwłoczny po ustaniu opadów, poprzez usunięcie tych zanieczyszczeń i umieszczanie ich przy krawężniku chodnika od strony jezdni w sposób nie powodujący zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów.

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.

Cytowane powyżej, przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie dają podstawy do regulowania sposobu, a także miejsca gromadzenia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń przy ich uprzątnięciu (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 258/14). Wadliwie określony został również wymóg, by właściciele nieruchomości uprząтали błoto, śnieg, lód niezwłocznie, gdyż 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 (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 uprzączeniu 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 w części przepis załącznika do uchwały, w brzmieniu przyjętym przez Radę Gminy Piecki, stanowi jedynie swoistą próbę powtórzenia przepisów ustawowych i jest zamieszczeniem w uchwale postanowień, które wykraczają poza treść art. 4 ustawy.

Częściowo wadliwym jest także § 5 ust. 2 załącznika do uchwały, stanowiący, że naprawy pojazdów mechanicznych poza warsztatami naprawczymi mogą odbywać się wyłącznie w zakresie drobnych napraw własnych samochodów oraz pod warunkiem, że nie będą powodowały zanieczyszczenia środowiska wodno-gruntowego, a sposób postępowania z odpadami powstającymi w wyniku naprawy będzie zgodny z przepisami szczegółowymi.

Obowiązkiem rady, podejmującej uchwałę w tym zakresie, jest wskazanie warunków, by opisane wyżej czynności związane z naprawą pojazdów mechanicznych były dopuszczalne, w tym zwłaszcza zapewniające usuwanie - zgodnie z ustawą - powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ustawa nie wprowadza generalnego zakazu naprawy pojazdów samochodowych na własnej nieruchomości. Ustanowienie jednak obowiązku „niezanieczyszczania środowiska wodno-gruntowego”, jako zbyt ogólnie określonego, a przez to trudnego, wręcz niemożliwego do wyegzekwowania i skutkującego faktycznie ograniczeniem napraw do drobnych jest niedopuszczalne (patrz wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 964/14).

Ze względu na działanie bez podstawy prawnej, zakwestionowany musi zostać także § 10 ust. 4 załącznika do uchwały, w którym Rada postanowiła, że właściciele nieruchomości, na których powstają odpady komunalne, a nie zamieszkują mieszkańcy zobowiązani są do pozbywania się odpadów w sposób określony w niniejszym Regulaminie, przy czym odbiór odpadów następuje na podstawie umowy zwartej z przedsiębiorcą wpisanym do rejestru działalności regulowanej, a przepisów określonych w ust. 1 pkt 4 i 5 nie stosuje się.

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 pozbywaniu się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych.

Zakwestionowanymi muszą być także w części przepisy Rozdziału 5 Regulaminu, czyli § 13 załącznika do uchwały, gdzie w ust. 1 określając inne wymagania wynikające z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami, postanowiono, że w celu zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, należy w szczególności: kupować produkty zapakowane w minimalną ilość opakowań (pkt 1), zastępować, jeśli jest to możliwe, produkty i opakowania nie nadające się do odzysku lub nie ulegające biodegradacji, takimi które można poddać recyklingowi lub kompostowaniu (pkt 2), kupować produkty w opakowaniach zwrotnych (pkt 3), kupować produkty w koncentratkach (pkt 4), stosować produkty o wydłużonym okresie używalności i trwałości np. baterie nadające się do ponownego naładowania, torebki płócienne lub inne wielokrotnego użytku (pkt 5), stosować produkty, które w wyniku zużycia mogą być wykorzystane ponownie po wymianie ich części lub uzupełnieniu, np. długopisy z wkładami wymiennymi, środki czystości z możliwością ich ponownego napełnienia (pkt 6) oraz w ust. 2 zobowiązano, w celu zmniejszenia objętości odpadów oraz racjonalizacji procesu segregacji, do opróżniania opakowań z pozostałości produktu przed umieszczeniem w pojemniku na

odpady surowcowe (pkt 1) i zginiatania plastikowych butelek, opakowań wielomateriałowych oraz tekturowych przed umieszczeniem w pojemniku na odpady.

W myśl art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21, z późn. zm.), plany gospodarki odpadami zawierają analizę aktualnego stanu gospodarki odpadami na obszarze, dla którego jest sporządzany plan, prognozowane zmiany w zakresie gospodarki odpadami, w tym wynikające ze zmian demograficznych i gospodarczych, przyjęte cele w zakresie gospodarki odpadami z podaniem terminów ich osiągnięcia, w tym cele dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów i ograniczania ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowisko odpadów, kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, harmonogram, określenie wykonawców i sposobu finansowania zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, informację o strategicznej ocenie oddziaływania planu na środowisko, określenie sposobu monitoringu i oceny wdrażania planu pozwalającego na określenie sposobu oraz stopnia realizacji celów i zadań zdefiniowanych w planie oraz streszczenie w języku niespecjalistycznym.

W ocenie organu nadzoru wojewódzki plan gospodarki odpadami jest aktem planowania, aktem polityki w zakresie gospodarki odpadami i nie wiąże się z wykonywaniem obowiązkowych zadań własnych, nałożonych ustawą na gminy i w węższym zakresie na województwo (patrz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 424/07). Nie ma natomiast charakteru normatywnego i nie może wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków właścicieli nieruchomości. Ewentualne wymagania nałożone w tym zakresie na właścicieli nieruchomości, mogą zostać ujęte w regulaminie czystości co najwyżej w formie zaleceń bądź pouczeń (jako działań o charakterze edukacyjnym). Niedopuszczalne jest wobec tego, w oparciu o wytyczne z ww. planu, nakładanie na właścicieli nieruchomości jakichkolwiek obowiązków.

Sprzeczne z prawem jest także unormowanie § 16 ust. 4 Regulaminu, zakładające, że właściciele zwierząt gospodarskich mają obowiązek usuwania odchodów zwierzęcych, pozostałości karmy lub ściółki pozostawionych na ulicach, placach i innych miejscach publicznych.

Organ stanowiący nie ma jednak prawa regulować kwestii wykraczających poza dyspozycję art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Działając na podstawie pkt 7 ww. przepisu ma, w drodze uchwały, określić wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Celem tego uregulowania nie jest natomiast „eliminowanie uciążliwości” związanych ze zwierzętami gospodarskimi na ulicach, placach i innych miejscach publicznych.

Usunięcia z obrotu prawnego w części, wymaga również § 17 ust. 1 załącznika do uchwały, gdzie postanowiono, że obowiązkowej deratyzacji podlegają obszary zabudowy obiektami przechowywania produktów rolno-spożywczych, a także zabudowy budynkami wielorodzinnymi, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w miarę potrzeby również inne tereny oraz § 17 ust. 2 załącznika do uchwały, gdzie postanowiono, że deratyzacja na terenie nieruchomości powinna być dokonywana w każdym roku w terminach od 1 kwietnia do 31 maja oraz każdorazowo w przypadku występowania populacji gryzoni na terenie nieruchomości.

W myśl art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ stanowiący ma wyznaczyć obszary i terminy przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji. Przepis ten obliguje więc radę do precyzyjnego wskazania obszaru i 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 § 17 ust. 1 i 2 Regulaminu, w części przytoczonej, nie spełnia tego wymogu. Skutkiem tego jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowego przepisów, w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

**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