



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 22 sierpnia 2016 r.

Poz. 3397

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.327.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 18 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 XX/114/2016 Rady Gminy Budry z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Budry

UZASADNIENIE:

Doręczoną organowi nadzoru w dniu 29 lipca 2016 r. uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Budry, działając m. in. na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250), przyjęła, w formie załącznika do uchwały, Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Budry – zwany dalej regulaminem.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy 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.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, bowiem przyjętą regulamin nie formułuje wymagań obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, do czego obliguje art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym regulamin określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujące uprzątnięcie błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Do materii tej odnosi się jedynie § 5 ust. 1 pkt 1 lit. a regulaminu stanowiący, że „Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników użytku publicznego należy przeprowadzić według zasady: oczyszczanie chodnika ze śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń winno być wykonane poprzez odgarnięcie śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów i podjęcie działań mających na celu likwidację śliskości chodnika”. Przypomnieć należy, iż w myśl art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na właścicielach nieruchomości ciąży obowiązek uprzątnięcia 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 bezpośrednio przy granicy nieruchomości, właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Obowiązek sformułowany w ww. postanowieniu regulaminu nie obejmuje uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Ponadto postanowienie to samo w sobie jest nieprawidłowe, bowiem skoro ww. obowiązek wynika wprost z ustawy (pokrywa się z regulacją art. 5 ust. 1 pkt 4), to zbędne jest jego uwzględnienie w materii regulaminowej, tym bardziej, że w badanym przypadku mamy także do czynienia z doprecyzowaniem zasad realizacji tego obowiązku przez wskazanie, że ma się odbywać w sposób niezakłócający ruchu pieszych i pojazdów. Wykracza to poza założenia ustawodawcy, stanowiąc niedopuszczalną modyfikację i powtórzenie wskazanych norm ustawowych.

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

Na marginesie należy wskazać także inne postanowienia ww. uchwały, które rażąco naruszają obowiązujące przepisy.

W § 3 ust. 4 regulaminu Rada wprowadziła zakazy:

- 1) „umieszczania w pojemnikach przeznaczonych na zmieszane odpady komunalne, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów z remontów i budowlanych, leków, chemikaliów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, baterii i akumulatorów oraz zużytych opon,
- 2) umieszczania w pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, odpadów pochodzących z działalności gospodarczej nie mających charakteru odpadów komunalnych, w tym odpadów medycznych,
- 3) umieszczania w pojemnikach przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów innych niż te na jakie przeznaczony jest pojemnik”.

W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie powyższych zakazów nie znajduje podstawy prawnej w delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wykraczają one poza zawarte w tym przepisie upoważnienie. Wymienione w § 3 ust. 4 zakazy wynikają z innych aktów prawnych, w tym z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.). Ustawa ta określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasadą zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów.

W § 10 ust 4 regulaminu, Rada postanowiła, iż „W celu ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów, zmniejszenia ich objętości oraz racjonalizacji procesu segregacji wymaga się:

- 1) opróżniania opakowań z pozostałości produktu przed umieszczeniem w pojemniku na odpady selektywnie zebrane,
- 2) redukowania objętości odpadów selektywnie zebranych poprzez zginiatanie plastikowych butelek, opakowań wielomateriałowych oraz tekturowych przed umieszczeniem w pojemniku na odpady,
- 3) przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, przynajmniej takich jak: papier, metal, tworzywa sztuczne i szkło,
- 4) wydzielenia odpadów wielkogabarytowych ze strumieni odpadów komunalnych,
- 5) wydzielenia odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne ze strumienia odpadów komunalnych,
- 6) wydzielenia odpadów niebezpiecznych ze strumienia odpadów komunalnych.”

Podnieść należy, iż wojewódzki plan gospodarki odpadami, nie stanowi prawa powszechnie obowiązującego, lecz ma charakter wewnętrzny. W konsekwencji, określone w regulaminie wymagania, wynikające z planów gospodarki odpadami, nie mogą nakładać na podmioty zewnętrzne obowiązków, wywołujących skutki prawne, zwłaszcza mogących powodować odpowiedzialność prawną. Jak wskazał również Wojewoda Dolnośląski, w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 25 marca 2014 r., znak NK-N.4131.7.9.2014.GDI, plany gospodarki odpadami, tak samo jak programy ochrony środowiska, nie mają charakteru normatywnego, obowiązuje jedynie „wewnątrz” administracji, w związku z czym nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji.

Postanowienia planu wojewódzkiego, nie mogą nakładać na właścicieli nieruchomości wymogu opróżniania opakowań z pozostałości produktu, obowiązku redukowania objętości odpadów selektywnie zebranych, obowiązku przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, a także obowiązku wydzielenia ze strumienia odpadów komunalnych odpadów wielkogabarytowych, budowlanych, rozbiórkowych i odpadów niebezpiecznych. Ewentualne wymagania w tym zakresie, mogą zostać ujęte w regulaminie czystości najwyżej w formie zaleceń i pouczeń (jako działań o charakterze edukacyjnym), nie zaś w formie zakazów.

W § 12 ust. 1 pkt 4 uchwały, Rada nałożyła obowiązek na właścicieli zwierząt gospodarskich do usuwania odpadów zwierzęcych, pozostałości karmy lub ściółki pozostawionych na ulicach, placach i innych miejscach publicznych. Przedmiotowe uregulowanie wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na podstawie powyższego przepisu, rada gminy może wprowadzać tylko wymagania w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym zakazy dotyczące ich utrzymywania na określonych obszarach lub poszczególnych nieruchomościach.

W § 13 ust. 2 regulaminu, Rada ustaliła terminy deratyzacji, wskazując, iż „Obowiązkową deratyzację wykonuje się corocznie w terminach:

- 1) od 15 września do 15 października;
- 2) w uzasadnionych przypadkach, w miarę potrzeby. również w innych terminach”.

Powyższe postanowienie w części podjęto z naruszeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która wymaga wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, czyli wskazania konkretnych obszarów i terminów przeprowadzenia deratyzacji. Tymczasem sformułowanie „w uzasadnionych przypadkach, w miarę potrzeby. również w innych terminach”, takiego warunku nie spełnia.

Podkreślić 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. Zważywszy natomiast na rygor odpowiedzialności, grożącej za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie (art. 10 ust. 2a

ustawy) regulacja regulaminowa musi być adekwatna do zakresu delegacji udzielonej radzie, jak też staranna i jednoznaczna.

W tym stanie rzeczy rozstrzygnięto jak na wstępie.

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