



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 7 grudnia 2016 r.

Poz. 4993

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.413.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 6 grudnia 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.), stwierdzam nieważność **uchwały Nr XXIV/155/16 Rady Gminy Piecki** z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie zmiany 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 § 1 pkt 1 uchwały, § 1 pkt 2 uchwały**, w zakresie nadającym nowe brzmienie § 5 ust. 2 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piecki, w części dotyczącej zdania pierwszego, **§ 1 pkt 3 uchwały i § 1 pkt 5 uchwały**, w zakresie nadającym nowe brzmienie § 17 ust. 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piecki.

#### 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 z późn. zm.), zmieniła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piecki.

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 w 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 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;
  - 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 przedmiotowej uchwały stwierdził, iż Rada Gminy Piecki zmieniając Regulamin, niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

Niezgodny z prawem jest, zmieniony § 1 pkt 1 uchwały nr XXIV/155/2016, § 4 ust. 1 Regulaminu, zgodnie z którym obowiązek właścicieli nieruchomości uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości powinien być realizowany poprzez: zmiatanie, zbieranie, grabienie, zmywanie, itp. (pkt 1), odgarnięcie śniegu i błota pośniegowego w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów (pkt 2), usuwanie lodu z zachowaniem wymagań określonych w przepisach dotyczących rodzajów i warunków stosowania środków, które mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach (pkt 3), uprzątnięcie z chodnika piasku lub kruszywa użytego do likwidacji śliskości po ustaniu przyczyn jego stosowania (pkt 4).

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.

W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczy wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Stąd Rada nie mogła ich zawęzić tylko i wyłącznie do nieruchomości położonych wzdłuż chodników. Regulacja taka jest niedopuszczalna i musi być przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego.

Dodać również należy, że niewątpliwie wskazany powyżej przepis kompetencyjny, zezwala radzie gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i zanieczyszczeń, w tym np. piasku lub kruszywa użytego do likwidacji śliskości, z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie stanowi natomiast podstawy do regulowania sposobu ich usuwania 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 przepis ten, musi być zatem przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego.

Ponadto konieczne jest wskazanie, że Rada Gminy Piecki wadliwie określiła wymóg, zgodnie z którym właściciele nieruchomości powinni uprzątnąć z chodnika piasku lub kruszywa użytego do likwidacji śliskości po ustaniu przyczyn jego stosowania, ponieważ ustalenie „częstotliwości”; przedziału czasowego, w którym wykonywany miałby być tego typu obowiązek, 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).

Organ nadzoru stoi również na stanowisku, iż uchwalone przez Radę Gminy Piecki faktyczne zakazy:

- w § 4 ust. 2 zmienionego Regulaminu, zabroniono uprzątnięcia śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń z chodników na teren jezdni oraz składowania pod drzewami: śniegu, lodu, błota pośniegowego, zawierających środki chemiczne używane do usuwania śliskości, dopuszczone do stosowania zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- § 5 ust. 2 zmienionego Regulaminu, zabroniono prowadzenia, poza miejscami do tego przeznaczonymi, prac związanych z naprawą pojazdów, które mogą być uciążliwe dla mieszkańców lub które mogą spowodować zanieczyszczenie środowiska, a w szczególności: wymiany oleju, prac blacharskich, lakierniczych, itp.;

podjęto bez podstawy prawnej, gdyż nie stanowią wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących, uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Ponadto dodać trzeba, że organ stanowiący, regulując wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, nie jest uprawniony wkraczać w materię uregulowaną chociażby w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.). Sposób korzystania z rzeczy będących przedmiotem własności jest uregulowany w ww. ustawie, stąd jakakolwiek ingerencja w przedmiotowe kwestie jest niedopuszczalna.

W materii regulaminowej nie mieszczą się przepisy, wprowadzonego § 1 pkt 3 uchwały nr XXIV/155/2016, § 10 ust. 4 Regulaminu, stanowiącego, że właściciele nieruchomości, którzy nie są zobowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz Gminy, pozbywają się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób zgodny z niniejszym regulaminem oraz ustalony w umowie, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten wprowadzony został bez podstawy prawnej.

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 uiszczania 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.

Usunięcia z obrotu prawnego wymaga również, wprowadzony § 1 pkt 5 uchwały nr XXIV/155/2016, § 17 ust. 3 Regulaminu, gdzie postanowiono, że w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne – Wójt w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym określi poprzez zarządzenie, obszary podlegające dodatkowej deratyzacji oraz terminy ich wykonania.

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 obliuguje więc radę

do precyzyjnego wskazania obszaru i terminu obowiązkowej deratyzacji. Uniemożliwia również radzie gminy scedowanie na organ wykonawczy gminy jej kompetencji do wyznaczania terminów i obszarów obowiązkowej deratyzacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

**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.**

**W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki