



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 października 2016 r.

Poz. 6126

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.331.2016.21 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 września 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

orzekam

nieważność Uchwały Nr XIX/149/2016 Rady Gminy Ryczywół z dnia 18 sierpnia 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ryczywół – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwałę Nr XIX/149/2016 Rady Gminy Ryczywół z dnia 18 sierpnia 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ryczywół podjęto na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250 ze zm., zwanej dalej ustawą) oraz art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 23 sierpnia 2016 r.

Dokonując oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

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 wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości (w tym prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych takich jak przeterminowane leki i chemikalia zużyte opony i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe, uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, mycia i naprawy pojazdów samochodowych), rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków ich rozmieszczania i utrzymania, częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego, innych wymagań wynikających z gminnego planu gospodarki odpadami, obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

Należy zwrócić uwagę, że regulamin formułuje zamknięty katalog kwestii, których uregulowanie przekazane zostało do kompetencji rady gminy. Oznacza to, że nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, iż organ stanowiący gminy w § 2 ust. 4 wprowadził nieprawidłowy zapis zezwalający na kompostowanie odpadów zielonych na terenie nieruchomości na których powstały pod warunkiem wykonywania go w sposób nieuciążliwy dla użytkowników sąsiednich nieruchomości. Zapis ten wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego w tym przypadku z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, który dopuszcza normowanie przez radę gminy m.in. "częstotliwości i sposobu

pozbywania się odpadów komunalnych". Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie definiuje pojęcia "pozbywania się" odpadów. Wskazanej definicji nie zawiera także ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.). Na właściwy sposób rozumienia tego pojęcia naprowadza jednak art. 6r ust. 2d ustawy, w myśl którego "[w] zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2 ustawy, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób". Z przepisu tego wynika, że na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach "pozbycie się" odpadów wiąże się z ich fizycznym przemieszczeniem poza teren nieruchomości, czyli z "usunięciem" odpadów z danego miejsca (tu: nieruchomości) w rozumieniu ustawy o odpadach. Tymczasem w przypadku kompostowania, o jakim mowa w § 2 ust. 4 Regulaminu, odpady nie są usuwane z terenu nieruchomości, lecz na tej nieruchomości poddawane owemu procesowi, który stanowi notabene jedną z form "odzysku" odpadów" w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy. Skoro kompostowanie odpadów nie stanowi formy ich "pozbywania się" – w znaczeniu, o jakim mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, stąd też należy uznać, że § 2 ust. 4 Regulaminu nie ma umocowania w zawartej w ww. przepisie normie kompetencyjnej.

Ponadto należy zauważyć, że w odniesieniu do osób fizycznych dopuszczalność kompostowania na potrzeby własne wynika wprost z ustawy – z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o odpadach. W tym zakresie stwierdzenie w omawianym paragrafie Regulaminu, że "dopuszcza się" prowadzenie przez właściciela nieruchomości kompostowania, wprowadza w błąd co do rzeczywistej podstawy prawnej legitymizującej takie działania – sugerując mylnie, iż jest nią ów przepis Regulaminu. Niniejsza argumentacja odnosi się również do § 17 ust. 3 Regulaminu, gdyż zezwolenie na kompostowanie odpadów ulegających biodegradacji wynika z samej ustawy o odpadach.

Zapis § 7 ust. 2 Regulaminu uzależniający zbieranie i gromadzenie odpadów ulegających biodegradacji na przydomowych kompostownikach (...) od uprzedniego zgłoszenia tych kompostowników w Urzędzie Gminy w Ryczywole pozostaje w sprzeczności z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o odpadach.

W § 4 ust. 1 pkt. 3 Regulaminu przekroczono ustawowe upoważnienie poprzez ograniczenie możliwości mycia pojazdów samochodowych poza myjniami tylko do nadwozia samochodu. Zaznaczyć należy, iż do kompetencji Rady Miejskiej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy należało określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Do organu stanowiącego gminy należało więc określenie ogólnych zasad dotyczących mycia pojazdów poza myjniami, takich jak zasady pozbywania się powstałych w ten sposób nieczystości. Niczym nie jest natomiast uzasadnione ograniczenie możliwości mycia pojazdów tylko do określonych w Regulaminie części pojazdów (nadwozia).

W ocenie organu nadzoru uzależnienie w § 4 ust. 2 pkt 3 Regulaminu możliwości naprawy pojazdów samochodowych na terenie nieruchomości od braku uciążliwości „dla właścicieli sąsiednich” wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.). Zgodnie z brzmieniem tego przepisu właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

Dodatkowo wskazać należy, że nie może być uznane za odpowiadające wymogom prawidłowej legislacji posłużenie się przez Radę w § 4 ust. 2 pkt 2, przy określaniu rodzaju napraw pojazdów samochodowych, nieostрым zwrotem „drobne”, gdyż nie pozwala to na skonkretyzowanie dozwolonego zachowania się adresata Regulaminu.

Ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązek wyposażenia nieruchomości w **pojemniki** służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Zdaniem organu nadzoru zobowiązanie właścicieli nieruchomości w § 10 Regulaminu do dezynfekcji i dezynsekcji **urządzeń** (rada gminy używa pozaustawowego sformułowania, od 1 stycznia 2012 r. ustawodawca posługuje się pojęciem „pojemnik” zamiast „urządzenie”) „co najmniej 2 razy w roku” wykracza poza delegację ustawową.

W ocenie organu nadzoru, poza zakresem delegacji ustawowej jest też zapis § 20 ust. 3 pkt 2 Regulaminu, w którym Rada zastrzegła, że zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone w miejscach mało

uczęszczanych przez ludzi i gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem, oraz gdy nie jest to zabronione przez powszechnie obowiązujące przepisy. Wprowadzając powyższe postanowienie organ uchwałodawczy pominął całkowicie zapis art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.) zabraniający puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.

Ponadto stwierdzić należy, że zawarty w kwestionowanym zapisie Regulaminu zwrot „w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi” jest niedookreślony i może być w różny sposób interpretowany. Rada winna mieć na uwadze, że przepisy aktów prawnych powinny być tak zredagowane, aby wyrażały intencje lokalnego prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby ich adresaci nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis. Konsekwencją takiego nieostrego przepisu jest niemożność adresata Regulaminu ustalenia kiedy możliwe jest zwolnienie psa ze smyczy. Nie sposób bowiem bezsprzecznie stwierdzić w jakim przypadku dane miejsce uznać można za mało uczęszczane przez ludzi.

Rada Gminy w Ryczywole w rozdziale 8 Regulaminu, umieściła przepisy dotyczące przeprowadzania deratyzacji. W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 22 ust. 1 pkt 1-4 jest nieprawidłowa, gdyż de facto swoim zakresem obejmuje całą gminę. W świetle art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy nie jest dopuszczalne nałożenie obowiązku przeprowadzania deratyzacji na terenie całej gminy, lecz wskazać należy konkretne obszary, na których deratyzacja jest obowiązkowa. Taką wykładnię ww. przepisu potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 16 grudnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Po 916/13) stwierdził, że zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, że celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu **na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje** bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Z analizy całego art. 4 ustawy wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy, gdyż sam regulamin odnosi się do całej gminy, ale konkretnych jej obszarów. Obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości na terenie całej gminy jest zatem naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Nieuregulowanie w sposób właściwy wszystkich obligatoryjnych elementów wskazanych w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy skutkuje brakiem wypełnienia delegacji ustawowej. Z tego względu stwierdzić należy, iż podjęta przez Radę Gminy Ryczywół uchwała nr XIX/149/2016 z dnia 18 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ryczywół zawiera wady prawne, które powodują konieczność wydania niniejszego rozstrzygnięcia, stwierdzającego nieważność ocenianej uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe wydanie niniejszego rozstrzygnięcia jest w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann