



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 czerwca 2023 r.

Poz. 5970

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.215.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 czerwca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LIV/485/2023 Rady Miejskiej w Krotoszynie z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Krotoszyn - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Krotoszynie podjęła uchwałę nr LIV/485/2023 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Krotoszyn, zwaną dalej "uchwałą". Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Krotoszyn stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej "Regulaminem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 maja 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną ocenianej uchwały stanowił przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.), zwaną dalej „ustawą”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak wprost wynika z treści art. 4 ust. 1 ustawy, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym: „Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie: a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,

c) uprzątkania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków; 2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów; 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".

Ponadto, stosownie do zapisów art. 4 ust. 2a ustawy: „Rada gminy może w regulaminie: 1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych iż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów; 2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne; 3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące; 4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady; 5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny; 6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację: a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1; 7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości; 8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości”.

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca, wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy ma charakter wyczerpujący. Zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu, oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Od powyższej zasady zachodzi odstępstwo w przypadku Związków Międzygminnych utworzonych w celu realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Jak wskazano w § 1 Regulaminu, "Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Krotoszyn z wyłączeniem zakresu spraw, które prowadzi Związek Międzygminny „EKO SIÓDEMKA”, którego Miasto i Gmina Krotoszyn jest członkiem, dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: a) przyzbowanie śniegu i lodu na krawędzi chodnika lub w pasie zieleni publicznej; b) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; 2) częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych;

3) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej; 4) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania".

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi sposób zrealizowania przez Radę Miejską w Krotoszynie przepisu upoważniającego obligującego do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy). W § 2 badanego Regulaminu Rada Miejska w Krotoszynie postanowiła, że: „Dopuszcza się możliwość przyzmożenia śniegu i lodu na krawędzi chodnika lub w pasie zieleni przyulicznej, w sposób nieutrudniający ruchu pieszemu”.

W kontekście cytowanej regulacji, organ nadzoru zwraca uwagę na przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, z którego wynika, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taką drogę uznaje się wydzieloną część drogi publicznej przeznaczoną do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia drogi dla pieszych, na której jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą do zarządu drogi (art. 5 ust. 4 ustawy). Pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z dróg dla pieszych przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej należy do obowiązków zarządu drogi (art. 5 ust. 4 pkt 2 ustawy). Jeżeli natomiast zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na drodze dla pieszych, do jego obowiązków należy zarówno uprzątnięcie, jak i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych, co wynika z art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy. Jeżeli opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na drodze dla pieszych pobiera gmina, to uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych jest obowiązkiem gminy (art. 5 ust. 5 ustawy).

Wobec powyższego to zatem sam ustawodawca uregulował kwestie dotyczące obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych oraz uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości. Natomiast zadaniem rady gminy, realizującej upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, jest określenie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, przy czym przez taką nieruchomość należy rozumieć nieruchomość należącą do danego właściciela - w części służącej do użytku publicznego. Tymczasem Rada Miejska w Krotoszynie w § 2 Regulaminu uregulowała tylko kwestię możliwości przyzmożenia śniegu i lodu na krawędzi chodnika lub w pasie zieleni przyulicznej, co nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Należy stwierdzić, że nie unormowano w § 2 Regulaminu wymagań w zakresie uprzątnięcia błota i innych zanieczyszczeń, a także nie określono tych wymagań na terenach będących częścią nieruchomości służących do użytku publicznego. W rozpatrywanym Regulaminie wskazano tylko na możliwość przyzmożenia (układania w pryzmy) lodu i śniegu na krawędź chodnika lub w pasie zieleni przyulicznej, jednakże delegacji ustawowa wyraźnie wskazuje na konieczność określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie z chodników czy też z pasa zieleni przyulicznej. W świetle powyższego, stwierdzić należy, że oceniany Regulamin nie zawiera obligatoryjnego elementu wymaganego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności badanej uchwały wraz z załączonym do niej Regulaminem w całości.

WSA w Kielcach w wyroku z 26 kwietnia 2022 r. II SA/Ke 156/22 wskazał, iż "(...) delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy dotyczy innych niż chodniki części nieruchomości służących do użytku publicznego, które jednak stanowią część nieruchomości należących do adresatów - w zakresie wymagań nakładanych w regulaminie czystości i porządku w gminie na podstawie tej delegacji. Obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników nie należących do właścicieli nieruchomości został bowiem na nich nałożony wprost w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. W określeniu zawartym w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c "z części nieruchomości służących do użytku publicznego" mieści się możliwość nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z nieruchomości do nich należących, ale służących do użytku publicznego, innych niż chodniki (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 grudnia 2019 r., II SA/Ke 898/19)".

Ponadto Rada Miejska w Krotoszynie w § 3 Regulaminu uregulowała, iż: "Mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie w miejscach do tego celu wyznaczonych i oznakowanych stosowną tablicą".

Organ nadzoru zauważa, iż w myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy Rada Miejska w Krotoszynie upoważniona była do określenia wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Tym samym Rada Miejska w Krotoszynie posiadała upoważnienie do określenia ogólnych zasad dotyczących mycia pojazdów poza myjniami, tj. na każdej nieruchomości. Rada nie była jednak upoważniona ustawowo do generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów samochodowych tylko do ściśle określonych miejsc i dodatkowo oznaczonych stosowną tablicą. W ocenie organu nadzoru ograniczenie możliwości mycia samochodów jedynie do wyznaczonych miejsc zawęży i modyfikuje delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. Zapis § 3 Regulaminu wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, a także nie wypełnia w sposób właściwy delegacji ustawowej w powyższym zakresie, co także stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności badanej uchwały w całości.

Jak podkreślił WSA w Krakowie w wyroku z 23 czerwca 2022 r. II SA/Kr 442/22, "(...) Powołany przepis upoważnia radę gminy jedynie do określenia warunków dopuszczalności mycia i napraw samochodów poza myjniami i warsztatami naprawczymi (wyrok NSA z 10 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1256/09). Nie upoważnia natomiast rady gminy do wskazania miejsc, w których można myć i naprawiać pojazdy poza myjniami i warsztatami samochodowymi (zob. prawomocny wyrok WSA w Krakowie z 9 lipca 2020 r., sygn. II SA/Kr 495/20)".

Zgodnie z § 4 pkt 1 Regulaminu: "Wykonywanie drobnych napraw własnych pojazdów mechanicznych na nieruchomości (poza warsztatami samochodowymi) może odbywać się pod warunkiem, że nie będzie uciążliwe dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz nie będzie negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym w zakresie emisji hałasu i spalin".

Z delegacji ustawowej art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy jednoznacznie wynika, że rada gminy została upoważniona wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i napraw pojazdów poza myjniami i warsztatami, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (por. wyrok WSA w Gdańsku z 21 sierpnia 2019 r. II SA/Gd 124/19). Pogląd ten znalazł również odzwierciedlenie w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku WSA w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2019 r., gdzie Sąd ten stwierdził, że organ uchwałodawczy gminy „nie ma natomiast upoważnienia ustawowego do postawienia warunków w postaci tego, że mycie dotyczy wyłącznie nadwozia pojazdu, a naprawa obejmuje niezdefiniowane »drobne naprawy«. Takie normy w sposób nieuprawniony ograniczają zakres dozwolonych zachowań, ingerując też w prawa podmiotowe jednostki (zob. także wyrok NSA z 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2873/15)". Wobec powyższego stanowiska Rada Miejska w Krotoszynie nie miała także upoważnienia ustawowego do wskazywania w § 4 Regulaminu na możliwość tylko drobnych napraw pojazdów poza warsztatami oraz wyłącznie przez właścicieli tych pojazdów. Należy także wskazać, że delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy dotyczy określania warunków napraw pojazdów samochodowych, a w § 4 Regulaminu reguluje się warunki napraw pojazdów mechanicznych, jednakże pojęcia te nie są tożsame.

Należy także stwierdzić, że w ocenie organu nadzoru postanowienia § 4 pkt 1 Regulaminu nakładające obowiązek braku uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości przy naprawach pojazdów mechanicznych (powinno być pojazdów samochodowych) naruszają delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy i wkraczają zarazem w materię ustawową regulowaną prawem sąsiedzkim - art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), zwanej dalej "Kodeks cywilny". Co więcej, wprowadzone regulacje wskazują na zaostrenie obowiązków osób dokonujących napraw, ponieważ z art. 144 Kodeksu cywilnego wynika, że zakazane są immisje uciążliwe ponad przeciętną miarę, a z postanowień Regulaminu wynika, że dopuszczalne są tylko naprawy pojazdów pod warunkiem, że nie są uciążliwe dla właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym rada gminy nie posiada uprawnień do precyzowania regulacji wynikającej z art. 144 Kodeksu cywilnego stanowiącego, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swojego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych, a nie uciążliwy w każdy możliwy - nawet najmniejszy - sposób, jak można odczytywać przyjęte regulacje (por. wyrok WSA w Poznaniu z 18 sierpnia 2020 r. IV SA/Po 604/20).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że § 4 pkt 1 Regulaminu w zakresie zwrotów: "drobnych", "własnych", "mechanicznych" oraz "nie będzie uciążliwe dla właścicieli sąsiednich nieruchomości" także został wydany z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy.

W świetle powyższych ustaleń, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Krotoszynie
2. Burmistrz Krotoszyna