



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 30 września 2020 r.

Poz. 3946

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.355.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 września 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVIII/199/2020 Rady Gminy Bartoszyce z dnia 21 sierpnia 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bartoszyce.

Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Bartoszyce, działając 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 2019r. poz. 2010 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bartoszyce, zwany dalej regulaminem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 sierpnia 2020 r.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Gminy Bartoszyce 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 służącym realizacji tych zadań jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, będący aktem prawa miejscowego, zawierający szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, wynika z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustawodawca, w ust. 2 art. 4 ww. ustawy, doprecyzował wymagania, jakie muszą znaleźć odzwierciedlenie w Regulaminie. W myśl ww. przepisu, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin 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 powstałych 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, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,

c) uprzątnięcia 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.

Zadaniem organu stanowiącego gminy, w świetle powyższych regulacji, jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, lecz wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-3, 5-8 oraz art. 4 ust. 2a ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisach tych ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem „w szczególności”, a dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. Oznacza to, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia regulaminu nie powinna zawierać postanowień, które wykraczają poza zakres upoważnienia, zawartego w wyżej powołanych przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Powyższe rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie, poprzez przepisy prawa miejscowego, w sferę praw i wolności obywateli. Poza tym uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 elementów. Ustalając zakres regulacji, ustawodawca posłużył się bowiem sformułowaniem „regulamin określa” - tym samym, rada gminy nie może pominąć żadnego z określonych przez ustawodawcę elementów (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 759/18).

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 (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 513/17).

Odnosząc powyższe do postanowień Regulaminu stwierdzić należy, że nie zawiera on wszystkich, enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień, a mianowicie wadliwie wypełniono dyspozycję art. 4 ust. 2 pkt 3, dotyczącego częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W § 11 regulaminu, nie określono częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych. Wskazanie w § 11 ust. 1 regulaminu, iż właściciele nieruchomości wyposażeni w zbiorniki bezodpływowe obowiązani są do pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości w sposób systematyczny, nie dopuszczając do przepełniania się urządzeń do gromadzenia nieczystości ciekłych, z zachowaniem czystości i porządku, nie wypełnia delegacji wynikającej z powołanego przepisu, gdyż w istocie nie określono częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych.

Powyższe należy również odnieść do postanowień § 11 ust. 3 regulaminu, odnoszących się do opróżniania z osadów ściekowych zbiorników oczyszczalni przydomowych z częstotliwością wynikającą z ich instrukcji eksploatacji.

Jednocześnie należy wskazać, że również inne przepisy regulaminu zostały uchwalone z istotnym naruszeniem prawa. Naruszenia te polegają bądź na przekroczeniu delegacji ustawowej uprawniającej do uchwalenia regulaminu, bądź na niedopuszczalnej z punktu litery prawa modyfikacji lub powtórzeń przepisów ustawowych.

Z ww. naruszeniami zostały podjęte:

- § 2 ust. 3 pkt 3 regulaminu w zakresie, w którym nakazuje niezwłoczne od chwili ich powstania zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów do pojemników lub worków – należy wskazać, iż obowiązek zbierania odpadów przez właściciela nieruchomości został uregulowany w art. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy, Rada została upoważniona do ustalenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości (...), a nie do częstotliwości ich zbierania.
- § 7 ust. 1 regulaminu, wskazano, iż na drogach publicznych oraz na nieruchomościach służących do użytku publicznego należy stosować kosze uliczne o pojemności określonej w niniejszym regulaminie, przy czym regulamin takich pojemności nie określa.
- § 7 ust. 2 regulaminu, nakładający na prowadzącego działalność gospodarczą handlowo-usługową obowiązek ustawiania koszy na odpady komunalne w miejscach publicznie dostępnych (np. przed sklepami, punktami usługowo-handlowymi, gastronomicznymi) w ilości zapewniającej czystość i porządek w sąsiedztwie prowadzonej działalności gospodarczej – należy wskazać, iż regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach skierowany jest do właścicieli nieruchomości, którzy winni zachować czystość i porządek na terenie własnej nieruchomości. Obowiązku tego zaś nie można rozciągać na sąsiednie nieruchomości.
- § 9 ust. 3 regulaminu, w zakresie w jakim nakłada na przedsiębiorcę odbierającego odpady, obowiązek uprzątnięcia miejsca do gromadzenia odpadów – przepis ten wykracza poza delegację z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ponadto materia ta powinna zostać uregulowana w uchwale podjętej na podstawie art. 6 r. ust. 3 ww. ustawy, upoważniającego Radę do uregulowania w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Powyższe należy odnieść również do postanowień regulaminu zawartych w § 10 ust. 7.
- § 10 ust. 2 regulaminu, w zakresie w którym określa limity odbioru poszczególnych odpadów. Takie postanowienia, zgodnie z art. 6 r. ust. 3a winny zostać objęte uchwałą w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- § 10 ust. 4 i ust. 5 regulaminu, w zakresie, w którym Rada nakłada obowiązek transportu odpadów do PSZOK na własny koszt lub zlecenie na własny koszt odbiór odpady przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne – należy wskazać, iż stanowienie w zakresie kosztów wywozu odpadów budowlanych w regulaminie nie znajduje podstaw prawnych. Szczegółowy zakres świadczonych usług w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczanej przez właścicieli nieruchomości winno zostać ustalone w uchwale podjętej na podstawie art. 6 r. ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
- § 10 ust. 9 regulaminu, ustalający zakaz spalania pozostałości roślinnych na terenie nieruchomości - należy wskazać, iż przedmiotowa materia została szczegółowo określona przepisami art. 30 ust. 1 i art. 31 ust. 7 ustawy o z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2020 r. poz. 797, z późn. zm.).

- § 15 ust. 3 regulaminu, stanowiący, że deratyzację należy przeprowadzić każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na nieruchomości - Stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, Rada powinna wyznaczyć obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz wskazać terminy jej przeprowadzania. Wymagań tych nie spełniają przepisy, w których Rada wskazuje „inne tereny”,

„každorazowo”,

„w miarę potrzeb”, „w uzasadnionych przypadkach”, „w przypadku wystąpienia populacji gryzoni”.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

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.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki