



Olsztyn, 18 maja 2020 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. 197 .2020

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XXII/173/2020 Rady Gminy Grunwald z siedzibą w Gierzwaldzie z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Grunwald.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Grunwald, powołując się na art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Grunwald, stanowiący załącznik Nr 1 do ww. uchwały, zwany w dalszej części Regulaminem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 maja 2020 r.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Gminy Grunwald 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) uprzątania 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;

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.

Zgodnie z ust. 2a ww. przepisu, rada gminy może w regulaminie:

1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż 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.

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 pominać 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 1 lit. a, dotyczącego wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w zakresie odpadów komunalnych, 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, poprzez ograniczenie się w Regulaminie jedynie do wymagań dotyczących zbierania igieł i strzykawek oraz
- 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 § 13 Regulaminu, nie określono częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych. Wskazanie, iż właściciele nieruchomości wyposażeni w zbiorniki bezodpływowe zobowiązani są do systematycznego ich opróżniania, z taką częstotliwością aby nie dochodziło do ich przepełnienia, nie wypełnia delegacji wynikającej z powołanego przepisu, gdyż w istocie nie określono częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych.

Ponadto analiza pozostałych postanowień Regulaminu wykazała, iż niektóre z nich zostały wprowadzone z rażącym naruszeniem prawa, w tym również z przekroczeniem

upoważnienia.

W § 4 ust. 4 Regulaminu, Rada postanowiła, iż odpady, o których mowa w ust. 1 pkt 7 i pkt 8 powinny być zgromadzone w miejscu odbioru nie wcześniej niż 24 godziny przed wyznaczonym terminem ich odbioru w sposób nieutrudniający korzystania z nieruchomości i terenów do niej przyległych oraz umożliwiający łatwy dostęp podmiotowi odbierającemu odpady komunalne. Należy stwierdzić, iż użyte w nim sformułowanie „nieutrudniający korzystania z nieruchomości i terenów do niej przyległych” jest nieprecyzyjne, a poprzez możliwość interpretowania normy przez jej adresatów w sposób odmienny, może doprowadzić do braku świadomości po ich stronie, jak należy prawidłowo ten obowiązek wykonać. Zdaniem organu nadzoru, przepisy prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z nich, kto, w jakich okolicznościach i w jaki sposób powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek, wynikający z tego przepisu.

W ocenie organu nadzoru, przytoczone powyżej postanowienie Regulaminu nie spełnia tego warunku, co powoduje, że została naruszona zasada poprawnej legislacji, znajdująca oparcie w art. 2 Konstytucji RP. Ponadto precyzyjność postanowień regulaminu jest istotna z uwagi na fakt, iż nieprzestrzeganie regulaminu, stosownie do art. 10 ust. 2a ustawy, jest zagrożone karą grzywny.

Ponadto należy wskazać, iż kwestionowane postanowienie wkracza również w regulację tzw. prawa sąsiedzkiego, zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego, w myśl którego właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12 stwierdził, iż regulacja dotycząca uciążliwości dla innych osób wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego, zawartą w art. 144 k.c. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają gminie uprawnienia do kreowania w regulaminie praw podmiotowych osób trzecich, ze swej istoty będących przedmiotem regulacji prawa cywilnego.

Powyższe uwagi należy odnieść również do treści § 5 ust. 2 Regulaminu.

W § 5 ust. 3 zd. 1 Regulaminu, wprowadzono regulacje dotyczące wymagań zbierania odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne (...), wskazując, iż odpady te zbiera się w pojemnikach przeznaczonych do gromadzenia tego rodzaju odpadów, udostępnionych przez uprawnionego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne, na warunkach przez niego ustalonych. Umożliwienie określenia przez przedsiębiorcę warunków zbierania powyższych odpadów stanowi nieuprawnione, bez ustawowego upoważnienia, przekazanie kompetencji, bowiem zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, w regulaminie czystości i porządku, rada gminy zobowiązana jest do szczegółowego określenia zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących selektywnego zbierania odbierania odpadów komunalnych, obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady (lit. a), 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 (lit. b).

W § 8 ust. 1 Regulaminu, zobowiązano właścicieli nieruchomości, położonych wzdłuż chodników, do usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Wprowadzona regulacja, dotycząca ustawowego obowiązku usuwania błot, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, bez podstawy prawnej ograniczyła powyższy obowiązek tylko do właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników. To, w konsekwencji powoduje ograniczenie zobowiązanych do usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego i nie dotyczy kręgu właścicieli, których nieruchomości nie są położone wzdłuż chodników, a mimo to części ich nieruchomości służą do użytku publicznego. Konieczne jest zatem wyeliminowanie z obrotu prawnego ww. postanowienia w części zawężającej krąg podmiotów zobowiązanych do usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń tylko do właścicieli nieruchomości ...”położonych wzdłuż chodników”. W tym miejscu należy wskazać, na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2019 r., sygn. akt: IV SA/Po 365/19, który uznał, iż „delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika.

Podjęty z rażącym naruszeniem prawa jest ponadto ust. 2 § 9 Regulaminu, odnoszący się do naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi, w części dotyczącej sformułowania ”związane z ich bieżącą eksploatacją”. Zgodnie z przyjętym stanowiskiem judykatury m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 września 2019 r., sygn. akt: II SA/Gd 121/19, które organ podziela i należy odnieść również do kwestionowanego sformułowania, „Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie nie upoważnia organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych części pojazdów (nadwozia), a naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw”. Ponadto należy podkreślić, iż sformułowanie „związane z ich bieżącą eksploatacją”, użyte w treści ww. § 9 ust. 2 Regulaminu, przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa, znajdującej oparcie w art. 2 Konstytucji RP, naruszając jednocześnie § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przewidujący wymóg m.in. precyzji tekstu aktu normatywnego - poprzez posłużenie się nieokreślonym sformułowaniem. Kwestionowana uchwała oraz jej załącznik, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. W ocenie organu nadzoru, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie pozwala na ograniczenie naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi jedynie do napraw związanych z bieżącą

eksploatacją. Zgodnie z delegacją zawartą w tym przepisie, rada winna określić jedynie warunki, z zachowaniem których może to się odbywać.

Poza delegacją, wynikającą z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, wprowadzono obowiązek uzgodnienia z przedsiębiorcą odbierającym odpady miejsca odbioru odpadów, jak wynika z treści § 10 ust. 7 Regulaminu. Rada gminy została upoważniona do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w zakresie wskazanym w tym przepisie. W ramach tego upoważnienia nie mieści się delegowanie swoich uprawnień na inny podmiot.

W ramach kompetencji, przewidzianej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczącej m.in. wymagań w zakresie utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, nie mieści się regulacja zawarta w § 10 ust. 8 zd. 2 Regulaminu, określająca sposób mycia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych.

Poza delegacją, zawartą w art. 4 ust. 2 ww. ustawy jest również ust. 10 § 10 Regulaminu, nakładający odpowiedzialność za stan sanitarny, techniczny i porządkowy koszy ulicznych na podmioty zobowiązane do ich ustawienia. W tym miejscu należy wskazać, iż zgodnie z art. 5 ust. 7 ww. ustawy, w przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1-4, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku.

W rozdziale 4 Regulaminu, w ramach którego określono wymagania w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, w § 11 zd. 1 Rada postanowiła, iż miejsce gromadzenia odpadów komunalnych na terenie nieruchomości zabudowanej budynkami wielolokalowymi w sytuacji, gdy złożono odrębną deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla poszczególnych budynków lub ich części i jeżeli poszczególne budynki lub ich części posiadają przyporządkowane im oddzielne miejsca gromadzenia odpadów komunalnych, należy te miejsca oznaczyć adresem nieruchomości, do której są one przypisane. Powyższe postanowienie, w ocenie organu nadzoru, wykracza poza delegację, wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, zgodnie z którą w regulaminie utrzymania czystości i porządku, rada winna określić wyłącznie warunki utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

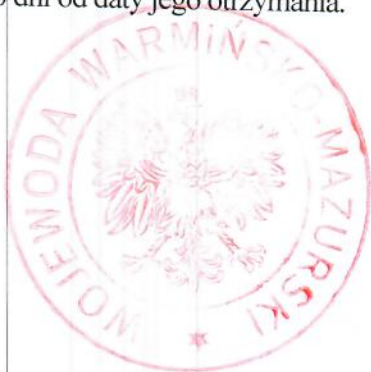
W § 16 ust. 3 Regulaminu określono natomiast obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, które przebywają na ich nieruchomości, zobowiązując ich do zabezpieczenia terenu nieruchomości w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostawanie się zwierzęcia poza ich obszar. W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienie regulaminu, wykraczają poza upoważnienie ustawowe, zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, albowiem nakładają na właścicieli nieruchomości obowiązki odnoszące się do ich własnych nieruchomości, które zwykle nie są przeznaczone do wspólnego użytku. Z treści art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, wynika konieczność uregulowania dwóch rodzajów obowiązków, a mianowicie po pierwsze ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwościami dla ludzi, a po drugie ochrony przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Każdy z tych obowiązków odnosi się do miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku (miejsc publicznych). Z tego też względu ograniczenia ustalone przez Radę Gminy w Regulaminie

nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych min. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 2019 r., sygn. akt: II SA/Gd 69/19.

Ponadto należy wskazać, iż w § 19 ust. 2 Regulaminu, wkradł się błąd redakcyjny, Rada odwołała się bowiem do pkt 1, którego brak w tym przepisie.

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 Chojewski

Otrzymują:

- Przewodniczący Rady Gminy Grunwald
- Wójt Gminy Grunwald