



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 23 listopada 2017 r.

Poz. 3891

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.262.2017 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 21 listopada 2017 r.

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017r. poz. 1875), art.4 ust.1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017r. poz.1289)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

załącznika do uchwały Nr XLIV/288/17 Rady Miejskiej w Dukli z dnia 26 października 2017r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dukla” w części dotyczącej:

§ 4. pkt 8 w zakresie wyrazów : „ niezwłoczne po ich wystąpieniu ” ;

§ 6. ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust.2 .

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2017r. Rada Miejska w Dukli podjęła uchwałę Nr XLIV/288/17 w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dukla”. Powyższa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 listopada 2017r.

Dokonana przez Wojewodę ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż w części określonej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. zapisów.

Materialnoprawną podstawę uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017r. poz.1289).

W myśl art.4 ust.2 ustawy, Regulamin określa 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;
- 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.

Po dokonaniu analizy poszczególnych uregulowań uchwały Nr XLIV/288/17 z dnia 26 października 2017r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dukla ” stwierdzono, co następuje.

W § 4 pkt 8 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Dukli zobowiązała właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego niezwłocznie po ich wystąpieniu, tak aby nie był utrudniony ruch pieszy.

Powyższy zapis uznać należy za przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art.4 ust.2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W ocenie organu nadzoru ww. przepis nie upoważnia rady do wskazywania terminu usunięcia przez właścicieli nieruchomości błota, śniegu, lodu lub innych zanieczyszczeń poprzez zapis „niezwłocznie”, gdyż określenie częstotliwości wykonywania tego obowiązku nie zostało przewidziane w ww. regulacji (zob.np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2014r. II SA/GL 482/14).

W dalszej kolejności wymaga zaznaczenia, iż w § 6 ust. 1 pkt 2 i 3 regulaminu rada w sposób nieuprawniony zobowiązała właścicieli nieruchomości, na których prowadzona jest działalność handlowa, usługowa, gastronomiczna lub inna działalność gospodarcza do :

- zapobiegania zanieczyszczaniu terenów sąsiednich odpadami powstającymi w wyniku funkcjonowania działalności gospodarczej oraz
- selektywnego gromadzenia odpadów.

Odnosząc się do wyż.cyt. zapisów regulaminu organ nadzoru zauważa, że „w orzecznictwie wydanym w sprawach, w których przedmiot kontroli stanowiły regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gmin podnosi się, że przepis art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy odczytywać jako obowiązek gmin zapewnienia warunków selektywnego zbierania odpadów, a nie obowiązek nałożony na właścicieli. Z przepisu art. 6 ust. 4 oraz art. 6k ust. 3 ww. ustawy wykładanych a contrario wynika bowiem, że ustawodawca wprost przewiduje, że można zbierać odpady w sposób nieselektywny, tyle tylko, że wiąże się to z koniecznością wnoszenia wyższej opłaty” - wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/GO 218/15 , tak samo: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/PO 916/13 .

Rada nie może zatem zobowiązać właścicieli nieruchomości, na której prowadzona jest działalność handlowa, usługowa, gastronomiczna lub inna działalność gospodarcza do wyłącznie selektywnego gromadzenia odpadów, ponieważ, jak już wykazano powyżej, sama ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dopuszcza także możliwość nieselektywnego zbierania odpadów.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru zauważa również, iż zobowiązanie właścicieli nieruchomości, na której prowadzona jest działalność handlowa, usługowa, gastronomiczna lub inna działalność gospodarcza do zapobiegania zanieczyszczaniu terenów sąsiednich odpadami powstającymi w wyniku funkcjonowania działalności gospodarczej wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art.4 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a ponadto obejmuje materię uregulowaną w innych aktach prawnych, m.in. w ustawie z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (Dz.U. z 2016r. poz. 1987 z późn.zm.).

W dalszej kolejności należy zauważyć, że w § 6 ust.2 niniejszego regulaminu rada wskazała, że podmioty prowadzące działalność gospodarczą lub działalność użyteczności publicznej zobowiązane są do zawarcia odrębnej umowy na odbiór śmieci komunalnych z podmiotem odbierającym odpady, posiadającym wpis do rejestru działalności regulowanej na terenie Gminy Dukla. Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie ma upoważnienia ustawowego do zobowiązywania ww. podmiotów do zawierania odrębnych umów w sprawie odbioru odpadów komunalnych i w zakresie cytowanej treści przekroczyła delegację ustawową.

Żaden przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia bowiem rady gminy do kształtowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, praw i obowiązków w relacji właściciel nieruchomości – przedsiębiorca odbierający odpady.

W tym miejscu wymaga zaznaczenia, że wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach elementy mają charakter wyczerpujący (zamknięty), nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podstawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada (wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12). Cytowany powyżej przepis określa granicę upoważnienia w ramach, którego może działać rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustawodawca określił w sposób enumeratywny co powinien zawierać taki regulamin. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy podobnie, jak każda inna uchwała organu samorządu terytorialnego, musi formułować postanowienia jedynie w granicach upoważnienia ustawowego, regulując tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Powyższe wynika z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym gminie na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jak i z art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji wymagającego, by materia regulowana podjętym aktem wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia.

Ponadto zbyt daleko posunięta dowolność i swoboda w określeniu obowiązków właścicieli nieruchomości może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta niewątpliwie dotyczy również działalności organów jednostek samorządu terytorialnego.

Tak więc, wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przesądzają o naruszeniach przepisu upoważniającego jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, które obliguje organ nadzoru do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu w całości lub w części (wyrok WSA z 23 października 2013 r., IV SA/Po 748/13 oraz wyrok WSA z 18 kwietnia 2013 r., II SA/Sz 238/13).

W świetle powyższego, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec, jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4a, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podkarpackiego
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak