



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 5 maja 2020 r.

Poz. 1997

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.180.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 kwietnia 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 XIX/119/20 Rady Gminy Dąbrówno z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dąbrówno.**

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 marca 2020 r., Rada Gminy Dąbrówno, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, po zasięgnięciu opinii Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ostródzie przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dąbrówno, stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

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 pomocnych w realizacji tych zadań jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego, zawierającym szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustawodawca, w ust. 2 art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie.

W myśl art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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.

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 jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, 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. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego regulaminu nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza zakres upoważnienia zawartego w wyżej powołanych przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Tego typu rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie, poprzez przepisy prawa miejscowego, jakim jest regulamin, 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, zagadnień. Określając zakres owych zagadnień ustawodawca posłużył się bowiem sformułowaniem „regulamin określa” (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 759/18). Tym samym, nie może pominąć żadnego z określonych przez ustawodawcę elementów.

Organ nadzoru stwierdza, że przyjęty przez organ stanowiący Gminy Dąbrówno w dniu 27 marca 2020 r., Regulamin nie spełnia wymogów wynikających z brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinno się uwzględnić przy ustalaniu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Rada Gminy Dąbrówno nie zawarła postanowień wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, bowiem nie określiła wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie: **odpadów niebezpiecznych, 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. W treści § 3 ust. 1 lit. h oraz § 6 ust. 1 lit. m przedmiotowego Regulaminu, Rada Gminy Dąbrówno posłużyła się tylko pojęciem „igły i strzykawki”, podczas gdy z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku wynika, iż regulamin określa wymagania w zakresie selektywnego zbierania 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. Rada zobowiązana jest zatem w przedmiotowym regulaminie określić sposób postępowania z odpadami określonymi w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, a nie tylko w stosunku do igieł i strzykawek. Pominięcie ww. elementu, skutkuje niewypełnieniem dyspozycji upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ww. ustawy i powstaniem niekompletnej i ułomnej regulacji, co stanowi rażące naruszenie prawa, oraz w konsekwencji musi prowadzić do stwierdzenia nieważności całości uchwały.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także sposób zrealizowania przez radę przepisu obligującego do określenia w przedmiotowym regulaminie 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).

Jak stanowi § 8 Regulaminu, właściciele nieruchomości położonych wzdłuż chodników mają obowiązek uprzątnięcia błota śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów "położonych wzdłuż chodników" została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z tym przepisem, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach jest określenie szczegółowych zasad dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Z kolei, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Z powyższego wynika, że art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie obejmuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c tej ustawy, tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, w części obejmującej nieruchomości służące do użytku publicznego, dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości w odniesieniu do terenu leżącego poza jego nieruchomością, wzdłuż tej nieruchomości, stanowiącego część pasa drogowego drogi publicznej, która - odpowiednio do kategorii drogi - stanowi własność Skarbu Państwa, samorządu województwa, powiatu lub gminy (por. ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Podział obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych pomiędzy zarządców dróg publicznych a właścicieli nieruchomości przyległych do tej drogi, wynika z zestawienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 121/19 oraz WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. akt).

Należy zatem odróżnić ustawowy obowiązek uprzątnięcia chodników położonych wzdłuż nieruchomości (jeżeli nie jest na nim dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych), od określonych uchwałą organu stanowiącego gminy zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Tylko drugą z wymienionych kwestii można regulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie.

W przedmiotowej uchwale, mimo braku podstaw, obowiązek uprzątnięcia części nieruchomości służących do użytku publicznego ograniczono zaś do właścicieli nieruchomości położonych bezpośrednio wzdłuż chodników. W wyniku dokonanej regulacji wprowadzone zostały różnicowania podmiotowe dotyczące obowiązku uprzątnięcia zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Rolą prawodawcy lokalnego jest określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie ustalenie zakresu podmiotowego takiego obowiązku.

W związku z tym należało uznać, że § 8 Regulaminu został wydany z istotnym naruszeniem delegacji ustawowej, gdyż jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy przepisy regulaminu mają być adresowane wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością w części służącej do użytku publicznego, a nie właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodnika.

W § 9 ust. 1 lit. b Regulaminu Rada postanowiła, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się pod warunkiem, że: mycie dotyczy nadwozia samochodów. Nadto w § 9 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się w zakresie obejmującym drobne naprawy związane z bieżącą eksploatacją (tj. w szczególności (...)), a powstające podczas naprawy odpady należy gromadzić w miejscach do tego przeznaczonych. Podstawą ustawową dla uchwalenia tych obowiązków jest art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, który przewiduje, że regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad, 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. Zgodnie z przyjętym stanowiskiem judykatury m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku (wyrok z dnia 18 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 122/19), które organ podziela, "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 sformułowanie "drobne" naprawy, 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. Badana uchwała oraz jej załącznik, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Nadto w ocenie organu nadzoru, przepis § 15 ust. 1 pkt 3 Regulaminu nie może stanowić realizacji upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, który uprawnia organ gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Treść tego przepisu wskazuje bowiem, że rada ma kompetencję do określenia obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, dlatego też wszelkie regulacje odnoszące się do miejsc niebędących miejscami publicznymi nie znajdują umocowania ustawowego. Tymczasem § 15 ust. 1 pkt 3 Regulaminu nakłada dla właściciela lub opiekuna zwierzęcia domowego obowiązek zabezpieczenia terenu nieruchomości przed wydostaniem się zwierzęcia, a więc dotyczy obowiązków właściciela zwierzęcia domowego na terenie nieruchomości prywatnej, a nie, jak przewiduje to delegacja ustawowa, na terenie publicznym przeznaczonym do wspólnego użytku. Powyższe świadczy o przekroczeniu ww. delegacji ustawowej (por. wyrok WSA w Gdańsku z 11 grudnia 2019 r. II SA/Gd 383/19). Ponadto, celem regulacji gminnych odnoszących się do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe jest ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością **dla ludzi** oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Wprowadzenie zatem w § 15 ust. 1 pkt 1 Regulaminu obowiązku zachowania bezpieczeństwa i środków ostrożności zapewniających ochronę zdrowia i życia ludzi w odniesieniu do zwierząt nie znajduje swej podstawy w art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy. Należy także wskazać, iż takiego rodzaju obowiązki reguluje wyczerpująco ustawa o ochronie zwierząt. Organ nadzoru stwierdza, że nie sposób przyjąć, iż ujęte w § 15 ust. 1 pkt 1 obowiązki utrzymujących zwierzęta domowe - zachowania bezpieczeństwa (...) w odniesieniu do zwierząt mogły zostać unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gmin.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki