



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 7 kwietnia 2021 r.

Poz. 1246

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.112.2021 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 1 kwietnia 2021 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 ze zm.), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XXVII.173.2021 Rady Gminy Miłki z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłki.

Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Miłki, 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 2020 r., poz. 1439), uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłki, zwany dalej regulaminem.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 marca 2021 r.

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

Na wstępie należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 3 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują organy tego związku. Treść tego przepisu wskazuje, że ustawodawca przyznał organom związków międzygminnych kompetencje do uchwalania m.in. aktów prawa miejscowego w obszarze przejętych zadań. Zakres tych zadań określa statut związku międzygminnego, w przedmiotowej sprawie: Statut Mazurskiego Związku Międzygminnego – Gospodarka Odpadami (Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2004 r., Nr 150, poz. 1858 z późn. zm.), tj. § 5 tego Statutu. Z treści ww. przepisu Statutu wynika, że Mazurski Związek Międzygminny - Gospodarka Odpadami, przejął do realizacji zadania gmin - członków Związku, i tym samym do regulacji w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie swego działania, zagadnienia wynikające z art. 4 ust. 2, w związku z art. 3 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w części dotyczącej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b, art. 4 ust. 2 pkt 2 i 2a, art. 4 ust. 2 pkt 3 (w części dotyczącej odpadów komunalnych), art. 4 ust. 2 pkt 5 oraz art. 4 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (...)", czemu dano wyraz w § 1 ust. 2 badanej uchwały.

Uwzględniając zakres zadań przekazanych przez gminy członkowskie do realizacji Mazurskiemu Związkowi Międzygminnemu – Gospodarka Odpadami, obligatoryjnymi elementami regulaminu utrzymania czystości i porządku, uchwalanego przez Radę Gminy Miłki, są elementy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c i d, art. 4 ust. 2 pkt 3 (w części dotyczącej nieczystości ciekłych), art. 4 ust. 2 pkt 6, 7, 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej ustawą, która upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. 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 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) uprzątkowania 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) wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.
- 2a. 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 jednorodzinными 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.

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 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. (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt IISA/OI 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. c., ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczącego określenia w regulaminie wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, jak również art. 4 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy, w zakresie określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku w zakresie częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości.

W § 2 regulaminu, Rada Gminy Miłki postanowiła, że oczyszczanie części nieruchomości służących do użytku publicznego ze śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń winno być wykonane przez mechaniczne lub ręczne odgarnięcie śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń oraz podjęcie działań mających na celu likwidację śliskości. W ocenie organu nadzoru, postanowień tych nie można uznać za realizację normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Na mocy tego przepisu lokalny prawodawca powinien bowiem ustalić wymagania, szczegółowe zasady obowiązujące przy uprzątnięciu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z nieruchomości służącej do użytku publicznego, a nie określać sposobu ich uprzątnięcia ze śniegu, błota i innych zanieczyszczeń, czy też nakładać obowiązek likwidowania śliskości z tejże nieruchomości. Wobec czego, kwestionowany przepis regulaminu nie wypełnia dyspozycji z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak również ustanowiony został z istotnym jej przekroczeniem (patrz wyroki: WSA

w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2020 r. II SA/OI 179/20; WSA w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/GI 482/14 CBOSA).

Odnosnie braku realizacji dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, należy wskazać, iż w przepisie § 5 ust. 4 regulaminu, Rada Gminy nie określiła częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego w zakresie opróżniania osadników przydomowych oczyszczalni ścieków. Natomiast osad ściekowy, powstający w wyniku eksploatacji przydomowych oczyszczalni ścieków, spełnia definicję ścieków bytowych, tj. ścieków z budynków mieszkalnych, zamieszkania zbiorowego oraz użyteczności publicznej, powstających w wyniku ludzkiego metabolizmu lub funkcjonowania gospodarstw domowych oraz ścieków o zbliżonym składzie pochodzących z tych budynków, zawartą w art. 16 pkt 62 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310, z późn. zm). W świetle zaś art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez nieczystości ciekłe rozumie się ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych. Za taki zbiornik należy uznać osadnik, w którym gromadzone są osady ściekowe z przydomowych oczyszczalni ścieków. W związku z powyższym, osady ściekowe powstające w przydomowych oczyszczalniach ścieków należy traktować jako nieczystości ciekłe. Wobec czego, wskazanie w § 5 ust. 4 regulaminu, iż częstotliwość opróżniania osadów ściekowych ze zbiorników oczyszczalni przydomowych powinno być zgodne z instrukcją eksploatacji oczyszczalni, nie wypełnia delegacji wynikającej z powołanego wyżej przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż w istocie nie określono częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z osadników tychże oczyszczalni. Ponadto instrukcja eksploatacji oczyszczalni, która nie jest aktem prawnym, nie może zastępować powszechnie obowiązującego na terenie gminy prawa miejscowego w zakresie częstotliwości opróżniania tych zbiorników. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 marca 2019 r. sygn. akt II SA/OI 123/19.

Wymienione powyżej naruszenia prawa, z uwagi na niewyczerpanie przez Radę Gminy Miłki części delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, skutkują koniecznością stwierdzenia niniejszego regulaminu w całości.

Jednocześnie należy dodać, 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:

- § 3 ust. 1, ust. 2 pkt 2, ust. 3, ust. 4 pkt 2 regulaminu, dotyczące mycia i napraw pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

W kwestionowanych postanowieniach § 3 regulaminu, Rada Gminy postanowiła, że mycie samochodów powinno się odbywać w miejscach do tego celu wyznaczonych (§ 3 ust. 1), a mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie pod warunkiem, że mycie dotyczy nadwozia samochodu (§ 3 ust. 2 pkt 2). Natomiast odnośnie napraw pojazdów samochodowych, postanowiono, iż naprawy samochodów powinny być przeprowadzane w specjalistycznych warsztatach (§ 3 ust. 3), a naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod warunkiem, że naprawa pojazdów samochodowych dotyczy drobnych napraw.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, w regulaminie określa się szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W ocenie organu nadzoru, postanowienia § 3 ust. 1 i ust. 3 regulaminu, wykraczają poza ww. delegację ustawową. Stanowią one bowiem o możliwości mycia samochodów w miejscach do tego wyznaczonych i ich napraw w specjalistycznych warsztatach, a nie ustalają wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Poza wyżej wymienioną delegację ustawową, wykraczają również przepisy § 3 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 pkt 2 regulaminu, bowiem na jej podstawie rada gminy jest upoważniona jedynie do określenia wymagań, tj. zasad, warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi były dopuszczalne, a nie ograniczenia możliwości ich naprawy i mycia do określonych części tychże pojazdów.

- § 5 ust. 2 i ust. 5 regulaminu, dotyczące dostosowania pojemności zbiornika bezodpływowego oraz przepustowości przydomowej oczyszczalni ścieków do ilości mieszkańców.

Należy wskazać, że organ stanowiący gminy na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, nie został upoważniony do regulowania kwestii pojemności zbiornika bezodpływowego, czy wydajności przydomowej oczyszczalni ścieków, ani tym bardziej nakazywania ich dostosowywania do ilości mieszkańców danej nieruchomości. Wobec czego, należy stwierdzić, iż wyżej wskazane przepisy § 5 regulaminu, zostały uchwalone bez podstawy prawnej.

- § 6 ust. 2 - 4 regulaminu, określające obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe.

W ocenie organu nadzoru, § 6 ust. 2 i ust. 3 regulaminu, ustalające warunki wyprowadzania psów w miejsca publiczne oraz pozostawiania psa bez dozoru narusza normę kompetencyjną art. 4 ust. 2 ustawy. Po pierwsze wskazać należy, że powyższe kwestie zostały uregulowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r., poz. 638). Delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych obowiązków właścicieli zwierząt domowych, zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki także ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Trzeba przy tym podkreślić, że postanowienia regulaminu czystości i porządku regulaminu nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy. Ponadto zaznaczyć należy, że z treści art. 10a ust. 3 i ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt, wynika wprost zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna, jak również zasady puszczania psa na terenie prywatnym.

- § 7 ust. 2 pkt 2 regulaminu, dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej.

W ocenie organu nadzoru, nałożenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązku przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych na prowadzącego hodowlę zwierząt przekracza upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i wkracza

w materię regulowaną przez akty prawne wyższego rzędu. Takie unormowanie ma charakter czysto informacyjny i zarazem odsyłający do systemu prawa, co pozostaje poza materią regulaminu utrzymania czystości i porządku, tym samym jako regulacja nieprzewidziana prawem wychodzi poza granice upoważnienia ustawowego.

W związku z tym rozstrzygnięto, jak na wstępie

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki