



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Rada Miejska w Jezioranach
wpłynęło

2020 -11- 26

60120200R podpis 

Olsztyn, dnia 23 listopada 2020 r.

PN.4131. 444 .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 ze zm.), stwierdzam nieważność załącznika Nr 1 do uchwały Nr XVII/147/20 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 27 października 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jeziorany, w części dotyczącej:

- § 4 ust.1 pkt 1 w zakresie sformułowania: ...”w szczególności ścieki takie nie mogą być odprowadzane bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi”,
- § 14 ust. 2 oraz
- § 15 ust. 2 pkt 2.

Uzasadnienie

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

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

W ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Miejskiej w Jezioranach w sposób rażąco 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, 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, 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 świetle ww. przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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;
- 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.

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 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. 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. Określając zakres regulacji, ustawodawca posłużył się bowiem sformułowaniem „regulamin określa” (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 759/18).

W § 4 ust. 1 pkt 1 Regulaminu, rada postanowiła, iż dopuszcza się mycie pojazdów samochodowych poza myjniami pod warunkiem odprowadzania powstałych ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiorników bezodpływowych, w szczególności ścieki takie nie mogą być odprowadzane bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi. Zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d powołanej ustawy, upoważnienie do określenia wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, nie jest równoznaczne z wprowadzeniem zakazu w tę sferę - co faktycznie ma miejsce w ww. postanowieniu Regulaminu. Sformułowanie zabraniające konkretnego zachowania stanowi nieuzasadnione naruszenie delegacji ustawowej, zgodnie z którą rada gminy upoważniona jest jedynie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów samochodowych. Za rażące naruszenie prawa należy zatem uznać regulację, zawartą w § 4 ust. 1 pkt 1 Regulaminu, w zakresie sformułowania "w szczególności ścieki takie nie mogą być odprowadzane bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi".

W § 14 ust. 2 Regulaminu określono obowiązki utrzymujących zwierzęta domowe, dotyczące zwierząt przebywających na ich nieruchomości, zobowiązując właściciela psa do zabezpieczenia nieruchomości w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa. W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje 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 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 Miejską w Regulaminie, nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 4 września 2019 r., sygn. akt: II SA/Gd 69/19.

Ponadto należy wskazać, iż obowiązki, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, odnoszą się nie tylko do właścicieli zwierzęcia, ale również do osób utrzymujących zwierzęta domowe.

Zakwestionowany być musi ponadto § 15 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, zobowiązujący do niedopuszczania zanieczyszczenia terenu nieruchomości.

Przepisy te charakteryzują się zbyt daleko idącą nieprecyzyznością, która narusza zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza

dany przepis oraz jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce przedmiotowym przypadku, gdyż z cytowanej regulacji w żaden sposób nie wynika, co oznacza sformułowanie użyte w kwestionowanym postanowieniu „nie dopuszczać do zanieczyszczenia”. Zdaniem organu nadzoru, przepisy prawa miejscowego muszą być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z nich, kto, w jakich okolicznościach i w jak sposób powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

W ocenie organu nadzoru, przytoczone powyżej postanowienia Regulaminu nie spełniają 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 przepisów Regulaminu, stosownie do art. 10 ust. 2a ustawy, jest zagrożone karą grzywny.

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.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Jezioranach
2. Burmistrz Jezioran

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojewski