



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016r., poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/123/2016 Rady Gminy Miedźna z dnia 28 czerwca 2016r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miedźna, w całości - jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2016r., poz. 250), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Miedźna przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miedźna. Z literalnego brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy - powołanego w podstawie prawnej uchwały - wynika, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W uchwale rady gminy (regulaminie) zatem muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów ww. przepisu. I tak zgodnie z powołaną normą prawną regulamin powinien obligatoryjnie zawierać postanowienia dotyczące następujących spraw:

"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".

Brak natomiast uregulowania którejkolwiek z kwestii wskazanych w tym przepisie, uznawany jest za istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010r., sygn. akt II SA/Gd 212/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W ocenie organu nadzoru przyjęty przez Radę Gminy Miedźna regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miedźna nie wypełnia w całości delegacji ustawowej określonej przepisem art. 4 ust. 2 ustawy. Nie zawiera on bowiem wyczerpującej regulacji wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy - w zakresie prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienia przyjmowania w inny sposób takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne oraz określenia rodzaju pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. W szczególności wymogów ustawowych w odniesieniu do wskazanych kategorii odpadów nie spełnia przyjęcie postanowienia § 3 ust. 3 pkt 6 w związku z § 3 ust. 1 pkt 3 lit. d regulaminu. Wymaga również podkreślenia, iż uchwała nie zawiera żadnej regulacji, dotyczącej odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji. Nie dookreślono również umownego koloru pojemników, przeznaczonych do gromadzenia odpadów, o których mowa w § 3 ust. 3 pkt 5 regulaminu.

Uchwałą naruszono także art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy – w zakresie dotyczącym określenia warunków rozmieszczania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na drogach publicznych. Regulacja zawarta w § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a regulaminu, wskazująca, iż na chodnikach kosze należy ustawiać w miarę potrzeb, jest niewystarczająca.

Nadto odnośnie do wypełnienia przez Radę Gminy Miedźna delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 2 należy zauważyć, iż organ ten zobowiązany jest do wskazania m.in. minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach

publicznych. Tymczasem w § 3 ust. 1 pkt 3 lit. c, pkt 2 i 3 Regulaminu wskazano ścisłą pojemność tych urządzeń.

Rada Gminy Miedzna nie zrealizowała także delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, gdyż w regulaminie nie określiła częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z ogródków – w okresie od 1 listopada do 29 lutego (§ 6 ust. 1 lit. c) oraz odpadów wskazanych w § 6 ust. 2 pkt 3 i 5 regulaminu. W § 6 ust. 2 pkt 2 przedmiotowego regulaminu Rada wprowadziła określiła częstotliwość pozbywania się zużytych opon, jednakże wprowadziła w tym zakresie nieprzewidziane ustawą ograniczenie. Mianowicie regulacja ta dotyczy jedynie zużytych opon pochodzących z niektórych pojazdów, tj. z samochodów pojazdów jednośladowych i samochodów osobowych. Działanie takie nie znajduje uzasadnienia w przepisach obowiązującego prawa.

Odnosząc się do postanowienia § 6 ust. 7 pkt 3 regulaminu należy wskazać, iż zmiany częstotliwości odbioru odpadów komunalnych dokonuje się poprzez zmianę kwestionowanej uchwały.

Zgodnie z wolą ustawodawcy określenie terminu i obszaru, na terenie którego przeprowadza się deratyzację, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy. Regulacja zawarta w § 12 ust. 2 regulaminu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy poprzez pominięcie kwestii terminów jej przeprowadzania. Nadto wskazana norma kompetencyjna nie pozwala na nałożenie na podmioty prywatne obowiązku przeprowadzenia deratyzacji, jak to uczyniono w § 12 ust. 2 regulaminu (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 czerwca 2014r., sygn. akt II SA/Gl 519/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy również wskazać, iż postanowienie § 1 ust. 3 pkt 1 regulaminu nie normuje wymaganych przez ustawodawcę zasad uprzątnięcia błota, śniegu lodu i zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Z kolei pkt 2 powołanego przepisu, nakładający na właścicieli nieruchomości obowiązek usuwania nawisów (śniegu, sopli, lodu) z okapów, rynien i innych części nieruchomości służących do użytku publicznego, wykracza poza zakres delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Kwestii tych nie można normować w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 lipca 2014r., sygn. akt II SA/Gl 258/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W przepisie § 1 ust. 2 pkt 4 i 5 Rada dokonała niedopuszczalnej modyfikacji art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, stanowiącego iż „przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”.

Ponadto uzależnienie w § 2 ust. 2 regulaminu dopuszczalności przeprowadzania napraw samochodów poza warsztatami naprawczymi od braku uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich

i zanieczyszczenia środowiska, po pierwsze wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2016r., poz. 380 ze zm.), a po drugie wprowadza warunek "braku zanieczyszczenia środowiska", który jest zbyt ogólny, aby adresaci normy mogli go zachować.

Z uwagi na wykroczenie poza delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy za sprzeczny z prawem należy uznać także § 5 ust. 2 pkt 3 regulaminu - w zakresie nakładającym obowiązek usytuowania pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych na wyrównanej, w miarę utwardzonej powierzchni. Rada gminy posiada kompetencję jedynie do określenia warunków rozmieszczania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym – nie zaś do formułowania wymogów w tym zakresie w odniesieniu do miejsc, w których pojemniki takie są rozmieszczone. Wprowadzenie zatem do treści przedmiotowej uchwały powyższego postanowienia, oznacza rozszerzenie w sposób nieuprawniony obowiązków właścicieli nieruchomości, określonych w art. 5 ust. 1 ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011r., sygn. akt II SA/Gd 618/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Także odnosząc się do § 6 ust. 7 pkt 5 regulaminu należy zauważyć, iż organizator imprezy masowej nie jest podmiotem, na który mogą być nałożone obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku w regulaminie uchwalonym przez radę gminy. Nie jest on bowiem ani właścicielem nieruchomości, ani podmiotem wymienionym w art. 5 ust. 2 do 4 ustawy, na które ustawa wprost nakłada obowiązki w tym zakresie. Wskazać też należy, że obowiązki organizatora imprez masowych określała, obowiązująca w dacie przyjęcia uchwały, ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (tekst jedn. Dz.U. z 2015r., poz. 2139), a zatem nie było ani konieczności ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego, ani też podstaw prawnych ku temu w postaci odpowiedniego upoważnienia

Bez stosownej podstawy prawnej wprowadzono także w § 6 ust. 8 regulaminu obowiązek przechowywania przez okres pięciu lat, od daty ich sporządzenia umów i dowodów uiszczania opłat za usługi pozbywania się nieczystości ciekłych oraz odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, którzy nie ponoszą opłat na rzecz gminy.

W ocenie organu nadzoru w normie artykułu 4 ust. 2 ustawy nie znajduje także uzasadnienia postanowienie regulaminu, zawarte w § 7 ust. 1 - w części przewidującej obowiązek wystawiania pojemników poza teren nieruchomości na czas odbierania odpadów.

Ponadto należy zauważyć, że postanowienie § 10 ust. 1 *in fine* Regulaminu, w części, w jakiej ustalono, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt, dotyczy materii uregulowanej w art. 431 Kodeksu cywilnego i zawiera niedopuszczalną prawem modyfikację zawartej tam regulacji ustawowej.

Z przepisu 4 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie całkowitego zakazu prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc, jak to uczyniono w § 10 ust. 2 pkt 5 i 7 regulaminu. Ponadto we wskazanych regulacjach z nieuzasadnionych przyczyn odmiennie potraktowano sytuację osób niewidomych, korzystających z psów – przewodników, w zależności od tego, czy korzystają one z obiektów użyteczności publicznej (tu zwolniono te osoby z zakazu wprowadzania zwierząt), czy też z terenów będących miejscami publicznymi, jak np. place gier i zabaw itp., gdzie takiego zwolnienia nie przewidziano.

Również jako nieuzasadnione i bez upoważnienia ustawowego należy ocenić zmodyfikowanie w § 10 ust. 2 pkt 7 regulaminu uprawnień osób niepełnosprawnych korzystających z psów asystujących, które to uprawnienia wynikają z art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2011r., Nr 127, poz. 721 ze zm.). Wskazany przepis regulaminowy stanowi bowiem o zakazie - co do zasady - wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem przedmiotowego zakazu w odniesieniu do osób niewidomych, korzystających z pomocy psów-przewodników. W wyniku takiego sformułowania regulamin zawęził zatem krąg podmiotów posiadających uprawnienie do wchodzenia wraz z psem asystującym jedynie do osób niewidomych. Wskazać w tym miejscu należy, że przepis art. 20a ust. 1 i 2 ww. przewiduje, że prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej jak i do środków różnorakiej komunikacji i transportu wraz z psem asystującym przysługuje "osobie niepełnosprawnej", a nie tylko osobie niewidomej.

Analogicznie, uwzględniając zasadę równości, przewidzianą w art. 32 Konstytucji RP zaznaczyć również należy, iż odstępstwo przewidziane w § 10 ust. 2 pkt 6 regulaminu, dotyczyć powinno grupy osób niepełnosprawnych.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż uchwała Nr XXIV/123/2016 Rady Gminy Miedźna z dnia 28 czerwca 2016r. podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności – w całości – uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak