



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 21 stycznia 2021 r.

Poz. 255

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.5.2021 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 stycznia 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 XXVI(243)2020 Rady Miejskiej w Barczewie z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Barczewo w części dotyczącej:

- § 3 ust. 2, ust. 3, ust. 4 i ust. 7,

- § 7 ust. 1 pkt 2 w zakresie sformułowania „a powstające odpady powinny być gromadzone i usuwane zgodnie z odrębnymi przepisami obowiązującymi w tym zakresie” załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie Rada Miejska w Barczewie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), w związku z 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), po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Olsztynie, ustaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Barczewo, stanowiący załącznik do uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2020 r.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. 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 doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie.

W świetle ww. przepisu, 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) 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;

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.

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 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 tym 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, rada gminy nie może pominąć żadnego z określonych przez ustawodawcę elementów.

Odnosząc powyższe do badanego Regulaminu, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż uchwalone w Regulaminie zakazy wynikające z § 3 ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 7 tj.

- zakaz wrzucania do pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki papieru i tektury opakowaniowej (...) m.in. kalki technicznej, opakowań z zawartością np. żywności, wapna, cementu; mokrych papierowych ręczników,

- zakaz wrzucania do pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki szkła i opakowań szklanych (...) m.in. ceramiki (...), szkła płaskiego (...), szklanych opakowań farmaceutycznych i chemicznych z pozostałościami i zawartością, szkła okularowego, żarówek, świetlówek, kineskopów,

- zakaz wrzucania do pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki tworzyw sztucznych, metali i opakowań wielomateriałowych m.in. tworzyw sztucznych pochodzenia medycznego, mokrych folii, opakowań i butelek po olejach i smarach (...), sprzętu RTV i AGD, rur hydraulicznych, zderzaków samochodowych,

- zakaz wyrzucania odpadów komunalnych pochodzących z nieruchomości niezamieszkałych i działalności gospodarczej do koszy ulicznych oraz miejsc gromadzenia odpadów przeznaczonych dla mieszkańców, jak również umieszczania w pojemnikach i workach na odpady komunalne odpadów pochodzących z działalności gospodarczej, w tym niebezpiecznych, wprowadzone zostały bez podstaw prawnej. Realizacja upoważnienia, wynikającego z przywołanych powyżej unormowań, powinna mieć charakter pozytywny - poprzez wskazanie, w jaki sposób należy uprzątać zanieczyszczenia oraz pozbywać się odpadów komunalnych, nie zaś poprzez formułowanie zakazów w tym zakresie.

Wadliwym jest częściowo § 7 ust. 2 Regulaminu, który stanowi, iż „Naprawy pojazdów samochodowych można prowadzić na terenie własnej nieruchomości poza warsztatami samochodowymi, jeżeli nie spowodują zanieczyszczenia wód i gleby, a powstające odpady powinny być gromadzone i usuwane zgodnie z odrębnymi przepisami obowiązującymi w tym zakresie.” Powyższe uregulowanie nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych - przepisów ustawowych i podstawowych normujących kwestie wymagań dotyczących lokalizowania miejsc gromadzenia odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania. Rada gminy nie może ustanawiać warunków czy wymagań, jeżeli kwestie te są uregulowane w odrębnych obowiązujących przepisach wyższej rangi np. ustawie lub rozporządzeniu. Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może być traktowany jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa (zobacz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/OL 740/18). Ponadto norma prawna odsyłająca do niezidentyfikowanych oraz nieokreślonych przepisów charakteryzuje się zbyt daleko idącą nieprecyzyznością i 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 w niniejszym przypadku, gdyż z cytowanej regulacji w żaden sposób nie wynika, konkretnie jakie przepisy winne być zastosowane przy gromadzeniu i usuwaniu odpadów, które powstały podczas naprawy pojazdów samochodowych. W zakresie odsyłającym do innych norm prawa wskazać też trzeba, że z § 156 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), który to przepis reguluje tworzenie aktów prawa miejscowego, wynika, że jeżeli odesłanie stosuje się tylko ze względu na potrzebę osiągnięcia skrótości tekstu, w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła (ust. 3), natomiast jeżeli odesłanie służy przede wszystkim zapewnieniu spójności regulowanych w tym akcie instytucji prawnych, w przepisie odsyłającym wskazuje się zakres spraw, dla których następuje odesłanie, oraz jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła (ust. 3). Rada, w tym przypadku, nie określiła konkretnych przepisów do których odsyła.

Dodać ponadto należy, że umieszczenie tego typu regulacji w regulaminie jest zbędne, gdyż niezależnie od treści uchwały, bądź jej załącznika, istnieje obowiązek przestrzegania przepisów prawa.

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