



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 31 grudnia 2020 r.

Poz. 5422

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.362.2020 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 23 grudnia 2020 r.

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020r. poz.713), art.4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020r. poz.1439).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXVII/197/2020 Rady Gminy Besko z dnia 23 listopada 2020r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Besko”.

Uzasadnienie

Dnia 27 listopada 2020r. wpłynęła do Wojewody Podkarpackiego uchwała Nr XXVII/197/2020 Rady Gminy Besko z dnia 23 listopada 2020r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Besko”.

Materialnoprawną podstawę uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020r. poz.1439). W myśl art.4 ust.2 ustawy, 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 i 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 inne 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 drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz ich 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 pojemników; 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 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.

Przepis art. 4 ust. 1 ww. ustawy przyznaje radzie gminy kompetencje do uchwalania regulaminu czystości i porządku na terenie gminy w zakresie określonym w art. 4 ust. 2. Kompetencje te ograniczone zostały do ustalenia w regulaminie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i to w zakresie ściśle określonym w ustawie. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to organ ten może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został do tego upoważniony. Elementy wskazane w art. 4 ust. 2 mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12; CBOSA). Tym samym art. 4 ust. 2 nie daje radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, jak również nie pozwala na podejmowanie regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Ponadto obowiązkiem rady gminy jest respektowanie pełnego zakresu przedmiotowego wyznaczonego przepisem ustawowym. Pominięcie któregośkolwiek z obligatoryjnego elementu regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, bowiem nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę.

Z norm konstytucyjnych wynika, że organy samorządu ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Regulacja podustawowa wykraczająca poza upoważnienie zawarte w ustawie narusza zarówno normę upoważniającą, jak i konstytucyjną zasadę praworządności. Wszelkie odstępstwa od katalogu wymienionego w art. 4 ust. 2 ustawy stanowią istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego w całości lub w części. Konieczność uszczegółowienia regulacji ustawowej nie może prowadzić do objęcia regulacją aktu niższego rzędu zagadnień niewynikających wprost z przepisów ustawy.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że akt ten został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

W Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Besko, stanowiącym załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały stwierdzono następujące naruszenia prawa:

W § 2 ust.2 Rada określiła, że selektywne zbieranie odpadów komunalnych prowadzi się poprzez dostarczanie odpadów wyszczególnionych w ust.1 do punktu selektywnego zbierania odpadów, przy czym punkt ten przyjmuje odpady nieodpłatnie po udokumentowaniu faktu zamieszkania na terenie Gminy Besko (dowód osobisty lub potwierdzenie złożenia deklaracji) oraz potwierdzenia dokonania opłat za odbiór odpadów komunalnych za bieżący okres rozliczeniowy na konto Gminy Besko.

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do legitymowania przez pracowników PSZOK osób dostarczających odpady komunalne. Wprowadzenie obowiązku okazywania dowodu osobistego nie mieści się również w kompetencji prawodawczej wynikającej z art. 6r ust. 3 u.c.p.g. Należy też zauważyć, że w dokumentach tożsamości nie umieszcza się informacji o miejscu zamieszkania (art.12 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010r. o dowodach osobistych - Dz. U. z 2020r. poz. 332), a dowody osobiste wydawane na podstawie wcześniejszych przepisów zawierały wyłącznie informację o miejscu zameldowania na pobyt stały, nie zaś o miejscu zamieszkania.

Zgodnie z art. 6r ust. 2d u.c.p.g. w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter publicznoprawny i jest oderwana od faktycznej ilości wytwarzanych i odbieranych przez gminę odpadów. Podmioty zobowiązane do uiszczenia opłaty nie mają swobody kształtowania treści stosunku prawnego, w szczególności wysokości opłaty jej obniżenia lub odstąpienia od jej pobrania. Elementy te określa bowiem ustawa oraz akt prawa miejscowego w zakresie wskazanym w ustawie. Z przepisów u.c.p.g. wynika, iż gmina nie może odmówić odbioru odpadów w przypadku braku

terminowego uiszczenia opłaty. Konsekwencją nieuiszczenia opłaty może być jej wyłącznie jej egzekucja (art. 6q ust. 1 u.c.p.g.) nie zaś odmowa spełnienia obowiązku odbioru czy przyjmowania odpadów przez PSZOK

§ 3. regulaminu stanowi, iż właściciele nieruchomości obowiązani są do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego. Zapis ten nie wypełnia delegacji ustawowej z art.4 ust.2 pkt 1 lit.c ustawy, który zobowiązuje radę gminy do określenia w regulaminie wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

W § 9 ust.2 Regulaminu określono, że w przypadku gdy wyznaczenie miejsca zbierania odpadów nie jest możliwe na terenie nieruchomości, na której powstają odpady, właściciel nieruchomości obowiązany jest do zapewnienia usytuowania pojemników na odpady komunalne na terenie innej nieruchomości na zasadach uzgodnionych z jej właścicielem. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa w art. 5 obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku i katalog obowiązków ma charakter zamknięty, który może rozszerzyć tylko ustawodawca. Rada gminy nie ma uprawnienia do nakładania na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków ani do kształtowania treści stosunku prawnego między właścicielami nieruchomości sąsiednich co do usytuowania pojemnika na odpady komunalne.

Zapis § 11 ust.2 Regulaminu wyszczególnia szereg czynności zabronionych, m.in. umieszczania w pojemnikach i workach szczegółowo określonych frakcji odpadów, co wykracza poza granice upoważnienia ustawowego. Wprawdzie ustawodawca w art. 4 ust.2a pkt 5 przewidział możliwość określenia w regulaminie warunków uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny, jednakże nie można uznać, że te wymagania to także zakazy (czynności zabronione), gdyż nie są to pojęcia tożsame. Ponadto wprowadzenie do regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, zakazów (czynności zabronionych) musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie była także upoważniona do wprowadzenia w §11 pkt 8 regulaminu zakazu odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odsiąków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są nieczystości płynne pochodzenia zwierzęcego.

W § 12 załącznika do uchwały Rada Gminy określiła, że właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi mogą kompostować bioodpady stanowiące odpady komunalne w przydomowych kompostownikach na terenie swojej nieruchomości. Tymczasem art.4 ust.2a pkt 4 ustawy zawiera delegację dla organu stanowiącego do określenia wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi. Takich wymagań Gmina w uchwale nie określiła. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje ułomnością uchwały, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa.

Z przekroczeniem ustawowej kompetencji Rada Gminy określiła w § 16 regulaminu, że opróżnianie zbiorników bezodpływowych rozliczane jest w oparciu o wskazania wodomierza, bądź w innych przypadkach w oparciu o przepisy Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody. Art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. upoważnia Radę Gminy jedynie do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W § 17 ust.4 regulaminu określono, że opróżnianie zbiorników bezodpływowych odbywa się na podstawie zamówienia właściciela nieruchomości, złożonego do podmiotu uprawnionego, z którym podpisał umowę. Zamówienie musi być zrealizowane w okresie 2 dni od złożenia zamówienia. W myśl art. 4 pkt 3 ustawy rada gminy ustala szczegółowe zasady utrzymania porządku i czystości dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego, co nie oznacza jednak uprawnienia do kształtowania treści stosunku prawnego między właścicielem nieruchomości a firmą wywożącą odpady. Materia uregulowana w kwestionowanym § 17 ust.4 regulaminu może stanowić treść umowy cywilnoprawnej zawieranej pomiędzy właścicielem a podmiotem uprawnionym.

Zapis Rozdziału 7 ust.2 regulaminu nakłada obowiązek, by na terenach użytku publicznego psy były wyprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu. Zauważyć trzeba, że dyrektywa interpretacyjna, jaką należy uwzględnić przy stosowaniu przepisów odnoszących się do zwierząt oraz przy kształtowaniu prawnej

sytuacji zwierząt zawarta została w art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, który stanowi, że zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą, a człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Z przepisu tego wynika, że każde zwierzę ma prawo oczekiwać od ludzi należytego zrozumienia, zgodnego z normami obyczajowymi traktowania, a nawet szacunku, a wszelkie środki prawne, podejmowane w stosunku do zwierząt powinny mieć na względzie ich dobro, a przede wszystkim prawo do istnienia. W art. 5 powołanej ustawy przewidziano obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt, natomiast w art. 10a ust. 3 wprowadzono zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. W orzecznictwie od dawna podkreśla się, że brak jest podstaw do wprowadzenia generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu bez dokonania rozróżnienia ze względu na rasę lub konkretne cechy danego gatunku. Powyższe postanowienie narusza delegację ustawową art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., której istotą jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę. Obowiązki te zakreślono bowiem granicami celów wymienionych w tym przepisie, tj. ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi na terenach przeznaczonych do użytku wspólnego oraz ochroną przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Również zapisy zawarte w § 22 i § 23 regulaminu w sposób istotny naruszają prawo. Stanowią one iż w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt Gminy Besko określi, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji. Sposób i termin przeprowadzenia deratyzacji każdorazowo zostanie podany do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty.

Regulacje te oznaczają, że uchwałodawca nie wyznaczył obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, ani nie określił terminu jej przeprowadzenia, do czego był zobligowany. Norma kompetencyjna art. 4 ust. 2 pkt 8 zobowiązuje radę gminy do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gmin, które ze względu np. na usytuowanie lub inne okoliczności wymagają obowiązkowej deratyzacji.

Brak wypełnienia delegacji ustawowej wobec pominięcia w regulaminie wskazanych

w uzasadnieniu koniecznych elementów, należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa, gdyż za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 629/06).

Z uwagi na zakres naruszeń prawa konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Mariusz Jabłoński