



WOJEWODA LUBELSKI

Lublin, 2010-08-06

NK.II.0911/ 254 /10

Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr LII/491/2010 Rady Miasta Puławy z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miasto Puławy, w części obejmującej § 1 ust. 8, ust. 11 i ust. 12 oraz § 2 ust. 8 i ust. 12 w brzmieniu: „przystankach komunikacyjnych oraz innych terenach użytku publicznego” regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miasto Puławy, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr LII/491/2010 Rady Miasta Puławy z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miasto Puławy, w części obejmującej § 1 ust. 8, ust. 11 i ust. 12 oraz § 2 ust. 8 i ust. 12 w brzmieniu: „przystankach komunikacyjnych oraz innych terenach użytku publicznego” regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miasto Puławy, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LII/491/2010 Rady Miasta Puławy została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 lipca 2010 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miasta Puławy podjęła działając na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.) Jak stanowi powołany przepis regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

- a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych, odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz odpadów z remontów,
 - 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 urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń 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 urządzeń;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów;
- 5) innych wymagań wynikających z gminnego 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.

W rozdziale 1 regulaminu Rada Miasta określiła wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenach nieruchomości.

W § 1 ust. 8 postanowiła, że w przypadku osób fizycznych dopuszcza się kompostowanie na własne potrzeby odpadów ulegających biodegradacji pochodzących z ogrodów i odpadów kuchennych ulegających biodegradacji – w sposób niepowodujący uciążliwości dla otoczenia.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja została wprowadzona bez podstawy prawnej, z przekroczeniem upoważnienia określonego ww. art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Szczegółowe zasady unieszkodliwiania odpadów komunalnych określa ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z e zm.).

Jak wskazuje art. 16a powołanej ustawy, do obowiązkowych zadań własnych gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi należy:

- 1) zapewnianie objęcia wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych;
- 2) zapewnianie warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, aby było możliwe:
 - a) ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
 - b) wydzielanie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych,
 - c) osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych;

Zasadą proklamowaną przez art. 13 ust. 1 ww. ustawy jest, że odzysk lub unieszkodliwianie odpadów mogą odbywać się tylko w instalacjach lub urządzeniach spełniających określone wymagania. Od tej zasady ustawodawca przewiduje kilka wyjątków. Przepisu tego nie stosuje się do:

- a) posiadaczy odpadów prowadzących odzysk za pomocą działań określonych jako R10 w załączniku nr 5 do ustawy (art. 13 ust. 2 pkt 1),
- b) osób fizycznych prowadzących kompostowanie na potrzeby własne (art. 13 ust. 2 pkt 2);
- c) spalania zgromadzonych pozostałości roślinnych (art. 13 ust. 3), jeżeli zostały spełnione dwa warunki:
 - na terenie gminy nie jest prowadzone selektywne zbieranie lub odbieranie odpadów ulegających biodegradacji,
 - spalanie zgromadzonych pozostałości roślinnych nie narusza odrębnych przepisów.

Zatem zasady unieszkodliwiania odpadów są przedmiotem odrębnej od ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulacji, zawartej w ustawie o odpadach i rada gminy nie może ich wprowadzać w ramach upoważnienia określonego art. 4 ust. 2 tej ustawy.

Rada gminy nie może także modyfikować regulacji przyjętych przez ustawodawcę, który oprócz dopuszczenia kompostowania odpadów na potrzeby własne przez osoby fizyczne wprowadził także inne wyjątki od obowiązku odzysku lub unieszkodliwiania odpadów w instalacjach lub urządzeniach spełniających określone wymagania.

W myśl § 1 ust. 11 regulaminu, właściciele nieruchomości zobowiązani są do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń ze zjazdów z drogi na własną nieruchomość oraz z części nieruchomości służącej do użytku publicznego (parking, droga wewnętrzna itp.) – niezwłocznie po ich pojawieniu się.

W ocenie organu nadzoru z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wynika kompetencja organu stanowiącego gminy do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń ze zjazdów z drogi na własną nieruchomość.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy nakłada na radę gminy obowiązek określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń wyłącznie z części nieruchomości służących do użytku

publicznego. Zakres przedmiotowy tego przepisu nie obejmuje zaś zjazdów z drogi na teren nieruchomości.

Zdaniem organu nadzoru, kwestionowana regulacja § 1 ust. 11 przekłada się na obowiązki, określone w art. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustawa wskazuje w art. 5, które z obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku (w tym uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń) obciążają właścicieli nieruchomości (ust. 1 pkt 4) wykonawców robót budowlanych (ust. 2), przedsiębiorców użytkujących tereny służące komunikacji publicznej (ust. 3), zarząd drogi (ust. 4 pkt 2) oraz gminę (ust. 5).

Rada gminy nie może, w ramach upoważnienia określonego art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, wprowadzać obowiązków, które na właścicieli nieruchomości zostały już nałożone przez samego ustawodawcę lub które zostały nałożone ustawą na inne podmioty.

Powyższa konkluzja wynika z systematyki ustawy, która w art. 4 określa zakres przedmiotowy uchwały w sprawie utrzymania czystości i porządku w gminie, zaś w art. 5 określa obowiązki właścicieli nieruchomości (w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4).

Regulamin w tej sprawie nie może wykraczać zatem poza ramy przedmiotowe (art. 4) i stanowić obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe (art. 5 ust. 1) oraz ponad obowiązki innych podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2-5.

Jest więc oczywiste, że przy podejmowaniu uchwały czuwać należy nad korelacją w zakresie zasad uchwalanych na podstawie art. 4 ust. 1, a wymienionych w art. 4 ust. 2 z obowiązkami właścicieli i podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 1-5 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 994/08).

Powyższe uwagi odnoszą się również do § 1 ust. 12 regulaminu, w którym Rada Miasta zawarła zapis, iż na terenie gminy Miasto Puławy obowiązuje usuwanie sopli lodowych i nawisów śniegu z dachów, gzymsów i innych elementów obiektów budowlanych – niezwłocznie po ich pojawieniu się.

W tym miejscu nadmienić należy także, iż nie znajduje uzasadnienia prawnego zapis § 2 ust. 12 regulaminu.

W przepisie tym Rada Miasta postanowiła o obowiązkach w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i technicznym (w sposób określony w § 2 ust. 7 oraz z uwzględnieniem zakazów określonych w § 2 ust. 11) koszy na odpady ustawionych na drogach publicznych, przystankach komunikacyjnych oraz innych terenach użytku publicznego.

Z art. 4 ust. 2 pkt 2 wynika upoważnienie rady gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach

publicznych, warunków rozmieszczenia tych urzędzeń i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Zakres przedmiotowy tego przepisu obejmuje tylko tereny nieruchomości oraz drogi publiczne, nie dotyczy zaś przystanków komunikacyjnych czy innych terenów służących do użytku publicznego.

Obowiązki takie wynikają z art. 5 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i należą do zarządów dróg oraz gminy.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej.

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

W myśl § 2 ust. 8 regulaminu, pojemniki na odpady winny być ustawione w obrębie własnej nieruchomości z zachowaniem warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.) w miejscach łatwo dostępnych dla użytkowników i pracowników firmy wywozowej.

Mocą przedmiotowego przepisu Rada Miasta określiła sposób ustawienia pojemników na odpady odwołując się do uregulowań zawartych w rozporządzeniu Ministra infrastruktury, które to rozporządzenie ma ograniczony zakres stosowania.

Jak stanowi jego § 2, przepisy rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu, budowie i przebudowie oraz przy zmianie sposobu użytkowania budynków oraz budowli nadziemnych i podziemnych spełniających funkcje użytkowe budynków, a także do związanych z nimi urzędzeń budowlanych, z zastrzeżeniem § 207 ust. 2.

A zatem zawarte w przedmiotowym rozporządzeniu regulacje dotyczące ustawienia pojemników dotyczą wyłącznie budynków nowo powstających lub też istniejących ale podlegających odbudowie, rozbudowie, nadbudowie, przebudowie oraz zmianie sposobu użytkowania. Tak więc poza regulacją pozostają, w zakresie rozmieszczenia pojemników te nieruchomości, na których budynek został wcześniej wybudowany (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 6 stycznia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 611/08).

Zawarta w § 2 ust. 8 regulaminu regulacja nie znajduje zatem uzasadnienia prawnego z dwóch powodów. Po pierwsze, skoro przepisy rozporządzenia szczegółowo określają zasady ustawiania pojemników na terenie nieruchomości w zakresie wskazanych w nim budynków, to zawarte w § 2 ust. 8 regulaminu odesłanie do analizowanego rozporządzenia pozbawione jest podstaw prawnych. Po drugie, rada gminy, w zakresie delegacji określonej art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, może regulować wyłącznie te kwestie, które nie są objęte materiały rozporządzenia i dotyczą terenu nieruchomości oraz dróg publicznych.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LII/491/2010 we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w z. Wojewody Lubelskiego

Henryka Strojnowska
Wicewojewoda

Otrzymują:

- 1) Prezydenta Miasta Puławy
- 2) Przewodniczący
Rady Miasta Puławy