



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 grudnia 2020 r.

Poz. 6508

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.7.15.2020.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 30 listopada 2020 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),

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 1 pkt 10 i § 11 ust. 2 pkt 13 we fragmentach „przez które rozumie się odpady powstające podczas prowadzonych przez właścicieli nieruchomości we własnym zakresie drobnych prac remontowych”, § 5 w fragmencie „położonego wzdłuż jego nieruchomości i bezpośrednio przy granicy nieruchomości” § 13 ust. 3 uchwały nr XXIII/267/2020 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 28 października 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Bolesławiec.

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec na sesji w dniu 28 października 2020 r. podjęła uchwałę XXIII/267/2020 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Bolesławiec, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 30 października 2020 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXIII/267/2020 Organ Nadzoru stwierdził, że jej:

- § 2 ust. 1 pkt 10 i § 11 ust. 2 pkt 13 we fragmentach „przez które rozumie się odpady powstające podczas prowadzonych przez właścicieli nieruchomości we własnym zakresie drobnych prac remontowych” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 6r ust. 3, art. 6r ust. 3a i art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439), zwanej dalej także „ustawą”, poprzez ograniczenie odbioru przez punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych frakcji odpady budowlane i rozbiórkowe ze względu na sposób ich powstania,
- § 5 w fragmencie „położonego wzdłuż jego nieruchomości i bezpośrednio przy granicy nieruchomości” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającym na przekroczeniu kompetencji ustawowej i modyfikacji regulacji ustawowej dotyczącej uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości,
- § 13 ust. 3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), polegającym na nałożeniu na właścicieli nieruchomości położonych na terenie miasta Bolesławiec obowiązków bez podstawy prawnej.

Podjęta uchwała stanowi realizację kompetencji wynikającej z art. 4 ust 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którą rada gminy uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4 ust 1). W myśl art. 4 ust 2 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) uprzątkowania 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.

Dodatkowo ustawodawca w art. 6r ust. 3 ustawy upoważnił radę gminy do określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Zgodnie zaś z art. 6r ust. 3a ustawy w uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Z kolei art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w pkt 5, 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.

W § 2 ust. 1 pkt 10 i § 11 ust. 2 pkt 13 uchwały Rada Bolesławiec zawarła definicję odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne. Zgodnie z uchwałą odpady budowlane i rozbiórkowe to odpady powstające podczas prowadzonych przez właścicieli nieruchomości we własnym zakresie drobnych prac remontowych. W myśl § 11 ust. 2 pkt 13 uchwały tego rodzaju odpady należy przekazać do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych lub przekazywać przedsiębiorcy prowadzącemu działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

Podejmując powyższą regulację rada ograniczyła właścicielom nieruchomości objętych zorganizowanym przez gminę systemem odbioru odpadów komunalnych możliwość selektywnego zbierania oraz pozbywania się odpadów poprzez przekazywanie do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, będących odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi, ze względu na sposób ich powstania. Do uregulowania tego ograniczenia, zdaniem Organu Nadzoru, rada nie posiada kompetencji. Wskazania wymagań co do selektywnego zbierania odpadów komunalnych w zakresie odpadów budowlanych i rozbiórkowych nie może sprowadzać się do zawężania wbrew ustawie zakresu pojęciowego tej frakcji ze względu na sposób jej postawiania. Ponadto, brzmienie art. 6r ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie budzi wątpliwości, a organ stanowiący gminy może jedynie ograniczyć ilość odebranych odpadów budowlanych i rozbiórkowych w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy i nie ma upoważnienia do wprowadzania dodatkowych ograniczeń w tym zakresie, zwłaszcza w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Regulacja § 2 ust. 1 pkt 10 i § 11 ust. 2 pkt 13 uchwały we fragmentach: „przez które rozumie się odpady powstające podczas prowadzonych przez właścicieli nieruchomości we własnym zakresie drobnych prac remontowych” narusza prawo w sposób istotny, ponieważ kształtuje prawa i obowiązki adresatów (właściciele nieruchomości) uchwały nr XXIII/267/2020 Rady Miasta Bolesławiec (aktu prawa miejscowego) w sposób odmienny niż zostało to przewidziane w przepisie rangi ustawowej.

W § 5 uchwały Rada Miasta w Bolesławcu zobowiązała właścicieli nieruchomości do zapewnienia uprzątnięcia chodnika położonego wzdłuż jego nieruchomości i bezpośrednio przy granicy nieruchomości ze śniegu, lodu i błota oraz innych zanieczyszczeń w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów, zastrzegając przy tym, że obowiązek ten nie dotyczy chodników na których dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Tymczasem, zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest określenie szczegółowych zasad dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Z kolei zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Należy zatem odróżniać ustawowy obowiązek uprzątnięcia chodników położonych wzdłuż nieruchomości (jeżeli nie jest na nim dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych) od określanych uchwałą organu stanowiącego gminy zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Tylko drugą z wymienionych spraw można regulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie.

Tymczasem w uchwale, mimo braku kompetencji, obowiązek uprzątnięcia części nieruchomości służących do użytku publicznego ograniczono do właścicieli nieruchomości położonych bezpośrednio wzdłuż chodników i bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Wydaje się to być efektem połączenia (czy raczej pomieszania) ze sobą dwóch odrębnych instytucji prawnych dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Niemniej, w wyniku dokonanej regulacji wprowadzone zostały różnicowania podmiotowe dotyczące obowiązku uprzątnięcia zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Rolą prawodawcy miejscowego jest określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie ustalanie zakresu podmiotowego takiego obowiązku.

Należy zauważyć, że kwestionowana regulacja wpływa na zakres obowiązków właścicieli nieruchomości określonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Bolesławiec. Tym samym poprzez wadliwe uregulowanie kwestii uprzątnięcia nieruchomości służących do użytku publicznego organ stanowiący gminy w sposób nieuprawniony zaingerował w sytuację prawną osób będących adresatami normy wynikającej z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (gdyż zawęził obowiązki do zasad uprzątnięcia chodników położonych wzdłuż jego nieruchomości i bezpośrednio przy granicy nieruchomości), a jednocześnie pominął obligatoryjną regulację uchwały odnoszącą się do utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Zarówno taka ingerencja, jak i pominięcie obligatoryjnej materii uchwały muszą być ocenione jako istotnie naruszające prawo.

W § 13 ust. 3 uchwały Rada Miasta w Bolesławcu zobowiązała właścicieli nieruchomości na której organizowane są imprezy do zapewnienia odpowiedniej ilości szczelnych zbiorników szaleatów przenośnych dostosowanych do liczby uczestników imprezy, czyli uregulowała materię nie wskazaną przez ustawodawcę do uregulowania przez Radę Miasta w regulaminie utrzymania czystości i porządku.

Należy zauważyć, że w § 12 ust. 5 uchwały, odnosząc się do obowiązku pozbywania odpadów komunalnych, Rada Miasta wykorzystała pojęcie „impreza masowa”, które zostało zdefiniowane w art. 3 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2171). W rezultacie treść § 12 ust. 5 nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, gdyż nawiązuje do ustawowych obowiązków sanitarnych związanych z organizacją imprezy masowej, co nie stanowi istotnego naruszenia prawa. Tymczasem zastosowane w § 13 ust. 3 uchwały pojęcie „impreza” jest niejednoznaczne, gdyż może dotyczyć wszelkich imprez organizowanych przez właściciela nieruchomości, a w tym również tych niestanowiących imprez masowych. Użycie pojęcia nieostrego, szczególnie w akcie wykonawczym, jakim jest akt prawa miejscowego, oznacza daleko idące trudności w zakresie prawidłowego zrekonstruowania normy prawnej przez adresata.

Przede wszystkim jednak należy podkreślić, że art. 4 ustawy określa w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sposób sformułowania art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień (co wynika z jednoznacznie brzmiącego zalecenia: „regulamin określa...”), a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwałodawczej Rady Miasta. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Przedstawione wyżej stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Bd 845/2006, stwierdza się, że wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej zaś strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają Radzie Miasta upoważnienia do stanowienia przepisów, które nakładają obowiązki na właścicieli nieruchomości w zakresie wyposażania nieruchomości w szaleaty przenośne podczas organizowanych imprez, które zostały zdefiniowane w sposób ogólny, wykraczający poza imprezy masowe.

Tym samym, Rada Miasta Bolesławiec nakładając na właścicieli nieruchomości obowiązek wyposażenia nieruchomości w szaleaty przenośne podczas imprezy niebędącej imprezą masową, stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski