



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 4 czerwca 2021 r.

Poz. 2179

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.209.2021 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 1 czerwca 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 załącznika do uchwały Nr XX/174/2021 Rady Gminy Płoskinia z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Płoskinia, w części dotyczącej:

- § 4 ust. 10, w zakresie sformułowania: ...”w ilości 500kg/na rok dla jednego gospodarstwa domowego. Większa ilość odpadów remontowo budowlanych przyjmowana będzie odpłatnie”,

- § 4 ust. 13 i ust. 14,

- § 7 ust. 2 w zakresie sformułowania: ...”oraz usuwania zgodnie z obowiązującymi przepisami”,

- § 8 ust. 2 pkt 4 w zakresie sformułowania: „...przez ich zarządców...”,

- § 8 ust. 10,

- § 8 ust. 12 w zakresie sformułowania: ...”w sposób niepowodujący uciążliwości dla mieszkańców i osób trzecich”,

- § 11 ust. 1, w zakresie sformułowania: ...”ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie swoich zwierząt i”...,

- § 11 ust. 2 w zakresie sformułowań: ...” na smyczy lub w kagańcu” oraz ...” odpowiedni”...,

- § 11 ust. 3,

- § 11 ust. 5 w zakresie sformułowania: ...”niezwłocznego...”,

- § 12 ust. 2 w zakresie sformułowania: ...” spełniających wymogi ustawy Prawo budowlane” oraz ..” przestrzeganie wymogów sanitarnych, weterynaryjnych, ochrony zwierząt i ochrony środowiska, określonych odrębnymi przepisami”.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 7 maja br., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 z późn.zm.), Rada Gminy Płoskinia uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku, stanowiący jej załącznik, zwany w dalszej części Regulaminem.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w zakwestionowanym zakresie, w sposób istotny narusza prawo.

Materialną podstawę do podjęcia badanej uchwały, stanowi przepis art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin 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; 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. Zgodnie z ust. 2a ww. przepisu, 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, w świetle powyższych regulacji, jest zatem określenie wymagań, dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, 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 tych ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem „w szczególności”, a dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. Oznacza to, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia regulaminu nie powinna zawierać postanowień, które wykraczają poza zakres upoważnienia, zawartego w wyżej powołanych przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Powyższe rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie, poprzez przepisy prawa miejscowego, w sferę praw i wolności obywateli.

W materii regulaminowej nie mieszczą się, w części postanowienia § 4 ust. 10 Regulaminu, zgodnie z którymi odpady budowlane i rozbiórkowe, które powstają w gospodarstwach domowych w wyniku prowadzenia samodzielnie robót remontowych i rozbiórkowych można dostarczyć do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) w ilości 500kg/na rok dla jednego gospodarstwa domowego. Większa ilość odpadów remontowo budowlanych przyjmowana będzie odpłatnie.

Wskazać bowiem należy, iż zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy określa, w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres 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. Obowiązkiem gminy jest wobec tego zapewnienie odbioru odpadów komunalnych, co jest świadczeniem obligatoryjnym (usługą obligatoryjną) gminy, za które pobierana jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiąca należność publicznoprawną. W kompetencji organu stanowiącego gminy jest również możliwość, by w uchwale, o której mowa w ust. 3 art. 6r ww. ustawy, ograniczyć 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 (art. 6r ust. 3a). Tym samym, opisane w kwestionowanym postanowieniu ograniczenia winny być umieszczone w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ustawy.

W § 4 ust. 14 Regulaminu, wskazano, iż transport odpadów do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK) właściciele zapewniają we własnym zakresie i na własny koszt.

Regulacja zawarta, ww. przepisie Regulaminu, wykracza poza upoważnienia ww. art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Niniejsza regulacja określa sposób świadczenia usług, który może być przedmiotem uchwały podjętej na podstawie powołanego wyżej art. 6r ust. 3 ww. ustawy.

W § 7 ust. 2 Regulaminu, określone zostały wymagania w zakresie naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi, w ramach których Rada Gminy wskazała, iż odpady muszą być usuwane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Zadaniem aktu prawa miejscowego jest dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, w granicach ściśle wyznaczonych w delegacji ustawowej, a nie zbędne odsyłanie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Zdaniem organu nadzoru, dokonując odesłania do bliżej nieokreślonych, obowiązujących przepisów, Rada Gminy Płoskinia naruszyła zasadę prawidłowej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Sformułowanie takie, charakteryzuje się zbyt daleko idącą nieprecyzyznością, co powoduje, iż powstają wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis oraz jak powinien się zachować adresat nomy, by wykonać nakaz lub obowiązek wynikający z przepisów. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce przypadku ww. przepisu Regulaminu, gdyż z kwestionowanych regulacji w żaden sposób nie wynika, co oznacza użyte, cytowane wyżej sformułowanie. Przepisy prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z nich, kto, w jakich okolicznościach i w jak sposób powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Postępowanie odmienne, przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa

Odsyłając natomiast, w akcie prawa miejscowego do innych przepisów powszechnie obowiązujących, należy jednoznacznie wskazać akt normatywny, do którego następuje odesłanie, oraz określić zakres spraw, dla których następuje to odesłanie, poprzez wskazanie konkretnych przepisów.

Powyższą argumentację należy odnieść do postanowień § 12 ust. 2 Regulaminu, w zakresie odesłania do ustawy Prawo budowlane w odniesieniu do wymogów, jakie muszą spełniać budynki gospodarcze oraz do przestrzegania wymogów sanitarnych, weterynaryjnych, ochrony zwierząt i ochrony środowiska. Jednocześnie należy wskazać, iż nałożenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązku przestrzegania, m.in. przepisów sanitarnych na prowadzącego hodowlę zwierząt przekracza upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, i wkracza materię regulowaną przez akty prawne wyższego rzędu. Takie unormowanie ma charakter czysto informacyjny, co pozostaje poza materią regulaminu utrzymania czystości i porządku, tym samym jako regulacja nieprzewidziana prawem wychodzi poza granice upoważnienia ustawowego. Powyższe uwagi należy również odnieść do ust. 13 § 4. Przepis ten bowiem ma charakter wyłącznie informacyjny.

W rozdziale 3 Regulaminu, określającym rodzaje i minimalną pojemność pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz drogach publicznych, warunki rozmieszczenia tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, w § 8 ust. 2 pkt 4, Rada Gminy określając minimalną pojemność koszy ulicznych, nałożyła obowiązek wyposażenia w odpowiednie pojemniki zarządców dróg, czym przekroczyła zakres upoważnienia wynikający z art. 4 ust. 2 pkt 2 i pkt 2a ww. ustawy. Podmioty zobowiązane do utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych wynikają wprost z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – art. 5 ust. 4.

Poza upoważnienie, wynikające z ww. art. 4 ust. 2 ustawy wykracza zobowiązanie zarządców nieruchomości i budynków do dostosowania pojemności pojemników na odpady do liczby mieszkańców i częstotliwości wywozu - § 8 ust. 10 Regulaminu.

Zgodnie z pkt 2 ust. 2 art. 4 ustawy, Rada Gminy obowiązana jest do określenia 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. Obowiązek wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, ciąży na właścicielu nieruchomości. Zgodnie zaś z art. 2 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, ilekroć w ustawie jest mowa o właścicielach nieruchomości - rozumie się przez to także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością.

W § 8 ust. 12 Regulaminu, Rada Gminy postanowiła, iż pojemniki na odpady komunalne należy ustawiać w miejscach łatwo dostępnych dla ich użytkowników i pracowników prowadzących działalność zakresie usuwania odpadów, w sposób niepowodujący uciążliwości dla mieszkańców i osób trzecich.

Sformułowanie zawarte w tym przepisie Regulaminu, „w sposób niepowodujący uciążliwości dla mieszkańców i osób trzecich”, jest nieprecyzyjne i może być niezrozumiałe dla przeciętnego adresata, czego skutkiem może być brak świadomości po jego stronie, jak należy prawidłowo ten obowiązek wykonać. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta, zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Kwestionowane zapisy postanowienia § 8 ust. 12 Regulaminu nie spełniają tego warunku.

Zdaniem organu nadzoru zakwestionowane muszą zostać częściowo także przepisy rozdziału VI Regulaminu, określającego obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Niezgodne z prawem są przepisy § 11 ust. 3 oraz w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia ust. 2 § 11 Regulaminu, zgodnie z którymi, odpowiednio wprowadzono zakaz puszczania psów bez możliwości sprawowania bezpośredniej kontroli nad nimi i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna, a także zobowiązano wyprowadzanie psów poza teren nieruchomości w miejsca publiczne na smyczy lub w kagańcu i przez osoby, które są w stanie sprawować nad nimi odpowiedni nadzór.

Oceniając cytowane postanowienia wskazać należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że rada gminy nie jest upoważniona do określenia w regulaminie obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16). Powyższe kwestie zostały bowiem uregulowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 638). Zgodnie z art. 10a ust. 3 tejże ustawy, zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Organ nadzoru w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby), może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Należy podkreślić, że postanowienia regulaminu czystości i porządku nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Dodać trzeba ponadto, że zgodnie z art. 77 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821 z późn. zm.), kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany, zaś zgodnie z § 2 tego przepisu, kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany. Nakładanie na członków wspólnoty samorządowej obowiązków, wynikających już z innych przepisów prawa, naraża posiadaczy zwierząt na dodatkową odpowiedzialność karną z art. 10 ust. 2a ustawy, który przewiduje karę grzywny za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie. Każdy z tych obowiązków odnosi się do miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku (miejsc publicznych). Z tego też względu kwestionowane powyżej przepisy są niedopuszczalne.

Ponadto, należy również podkreślić, iż zawarte w treści § 11 ust. 2 Regulaminu pojęcie „odpowiedni” jest nieprecyzyjne, i jak już wyżej wywodzono, nie może być elementem dyspozycji przepisu prawa powszechnie obowiązującego.

Jednocześnie należy stwierdzić, że treść przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wskazuje wyraźnie, że regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do określenia terminu, w jakim zanieczyszczenia mają być usunięte. Wybór czasu usunięcia należy zatem do właściciela zwierzęcia. Użycie w § 11 ust. 5 Regulaminu sformułowania „niezwłocznego” zostało zatem, podjęte przez Radę Gminy bez ustawowego upoważnienia.

Poza delegacją, ww. art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, pozostaje również regulacja zawarta w § 11 ust. 1 Regulaminu, stanowiąca o odpowiedzialności osób utrzymujących zwierzęta domowe za zachowanie swoich zwierząt.

Mając powyższe na uwadze postanowiono 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 doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki