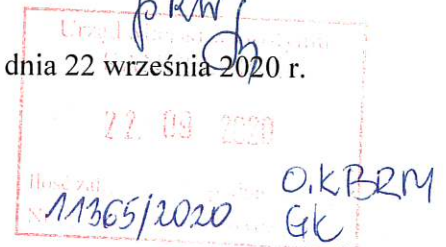




WOJEWODA WIELKOPOLSKI
KN-I.4131.1.556.2020.19



Poznań, dnia 22 września 2020 r.



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

orzekam

nieważność § 3 ust. 1 w zakresie wyrazu "niezwłocznego" oraz zwrotu "z chodników położonych wzdłuż swoich nieruchomości oraz innych", ust. 2 w zakresie wyrazu "z chodników", ust. 3 w zakresie zwrotu "i usunięcie lub co najmniej ograniczenie śliskości chodnika. Piasek użyty do tych celów należy usunąć niezwłocznie po ustaniu przyczyn jego zastosowania.", ust. 4, w § 5 w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia w zakresie zwrotu "na terenie nieruchomości" i pkt 1 w zakresie zwrotu "w granicach nieruchomości" oraz § 8, § 14 ust. 1 pkt 1 i 3 załącznika nr 1 do uchwały nr XVIII/250/20 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 20 sierpnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Gostyń - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 sierpnia 2020 r. Rada Miejska w Gostyniu podjęła uchwałę nr XVIII/250/20 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Gostyń.

Uchwałę podjęto 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) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 24 sierpnia 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439), zwanej dalej „ustawą”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak wprost wynika z brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym: „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) wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania”.

Ponadto, stosownie do zapisów art. 4 ust. 2a ustawy, „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”.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Regulamin podejmowany na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Postanowienia przedmiotowego regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowany w art. 4 ust. 2 ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09).

W § 3 ust. 1 załącznika nr 1 (nieuzasadnione wprowadzenie numeru załącznika) do uchwały nr XVIII/250/20 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 20 sierpnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Gostyń, zwanego dalej "regulaminem", rada postanowiła: "Właściciele nieruchomości zobowiązani są do niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż swoich nieruchomości oraz innych części tych nieruchomości służących do użytku publicznego". Podnieść należy, iż określenie częstotliwości wykonywania wyżej wskazanych obowiązków nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, który ogranicza się jedynie do określenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do określania czasookresu jego wykonania. Gdyby bowiem ustawodawca uznał za niezbędne przekazanie uprawnienia radzie także w tym zakresie, to wprost zapisano by takie uprawnienie w upoważnieniu ustawowym, jak ma to miejsce w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w odniesieniu do obowiązku określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9.01.2015 r. sygn. akt II SA/GL 1151/14).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także sposób zrealizowania przez radę przepisu obligującego do określenia w przedmiotowym regulaminie wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (por. § 3 ust. 1-2, 4 regulaminu). Z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wynika, że 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. Pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej należy do obowiązków zarządu drogi (art. 5 ust. 4 pkt 2 ustawy). Jeżeli natomiast zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na chodniku, do jego obowiązków należy zarówno uprzątnięcie, jak i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, co wynika z art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy. Jeżeli opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na chodniku pobiera gmina, to uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników jest

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

obowiązkiem gminy (art. 5 ust. 5 ustawy). To zatem sam ustawodawca uregulował kwestie dotyczące obowiązków w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Natomiast zadaniem rady gminy, realizującej upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, jest określenie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, przy czym przez taką nieruchomość należy rozumieć nieruchomość należącą do danego właściciela - w części służącej do użytku publicznego. W § 3 ust. 3 regulaminu rada postanowiła: "Obowiązek oczyszczania ze śniegu i lodu, o którym mowa w § 3, winien być realizowany przez odgarnięcie w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów i usunięcie lub co najmniej ograniczenie śliskości chodnika. Piasek użyty do tych celów należy usunąć niezwłocznie po ustaniu przyczyn jego zastosowania". Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 14 sierpnia 2019 r. (sygn. akt IV SA/Po 365/19, CBOSA), „unormowania (...) uchwały, formułujące wobec właścicieli nieruchomości obowiązek usunięcia piasku użytego do ograniczenia śliskości chodnika, wkracza w materię uregulowaną już w art. 5 ust. 1 pkt 4 Ustawy, który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia właśnie z chodników położonych wzdłuż nieruchomości błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (a więc także np. zużytego piasku). W odróżnieniu od cytowanego przepisu, delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b Ustawy dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika”. W § 3 ust. 4 regulaminu rada postanowiła: "Pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej należy do zarządcy drogi". W ocenie organu nadzoru powyższe wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Odpowiednie bowiem w tym zakresie regulacje wynikają z art. 5 ust. 1 pkt 4, ust. 4-5 ustawy.

W § 5 ust. 1 rada postanowiła, że mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi mogą być dokonywane na terenie nieruchomości m. in. pod warunkiem, że odbywać się to będzie na utwardzonej powierzchni, w graniacach nieruchomości. W ocenie organu nadzoru art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy upoważnia radę do określenia w regulaminie warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (zob. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r. sygn. akt II OSK 1256/09). W myśl powołanego przepisu organ gminy został wyłącznie upoważniony do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Przepis ten nie upoważnia rady do wskazania miejsc, w których można myć i naprawiać pojazdy poza myjniami i warsztatami samochodowymi, co więcej, w świetle upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy do mycia i naprawy pojazdu na własnej nieruchomości nie jest wymagana zgoda rady, ewentualnie kwestia uzyskiwania zgody na naprawę i mycie pojazdu na nieruchomości cudzej należy do zagadnień cywilnoprawnych i w związku z tym nie może być regulowana aktem prawa miejscowego.

W § 8 regulaminu rada postanowiła: "Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do przechowywania przez okres 2 lat dowodów zapłaty za wykonanie usługi usunięcia ustalonej ilości nieczystości ciekłych (ścieków)". Tymczasem delegacja ustawowa wynikająca z art. 4 oraz w art. 6 ust. 1-1a ustawy nie upoważnia rady do określenia w regulaminie okresu, przez który

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

właściciele nieruchomości mają obowiązek przechowywać dowody zapłaty za wykonanie ww. usług ("1. Właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez: 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 - przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi. 1a. Rada gminy może określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b.").

W § 14 ust. 1 (nieuzasadnione wprowadzenie dodatkowego oznaczenia "1.") regulaminu rada określiła wymagania w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, wśród nich wskazując, iż odległość miejsc, w których utrzymywane są zwierzęta, nie może być mniejsza niż 8 m od budynków mieszkalnych oraz obiektów użyteczności publicznej i obsługi ludności (pkt 1), nadto utrzymywanie zwierząt gospodarskich oraz ptactwa domowego nie może powodować uciążliwości w zakresie emisji hałasu oraz substancji zapachowych (pkt 3). Organ nadzoru wskazuje, że powyższe wkracza w materię prawa sąsiedzkiego, która została określona w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.). W myśl art. 144 Kodeksu cywilnego właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych [wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12; por. także rozporządzenie z dnia 12 kwietnia 2002 r. Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065)].

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Łukasz Mikołajczyk

(dokument podpisany

elektronicznie)

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Otrzymują:
Rada Miejska w Gostyniu
Burmistrz Gostynia

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117