



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.205.2020

Katowice, dnia 5 marca 2020 r.

Rada Miasta Zabrze

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/291/20 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 stycznia 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Zabrze - w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 i ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm.), dalej, jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 27 stycznia 2020 r. Rada Miasta Zabrze ustaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Zabrze, którego treść stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1, 2 i 2a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lutego 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579), która weszła w życie 6 września 2019 r. rada gminy jest obowiązana dostosować uchwały wydane przed dniem wejścia w życie ww. ustawy na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu dotychczasowym do przepisów tej ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 19 lipca 2019 r., w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. W analizowanym przypadku obowiązek dostosowania zrealizowany został w formie nowej uchwały Rady Miasta Zabrze w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Zabrze. Wskazany Regulamin stanowi załącznik do uchwały Nr XVI/291/20 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 stycznia 2020 r.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 – ust. 3 ustawy Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

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.

2a. 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 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.*
- 3. Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.*

Należy podnieść, iż przyznane organowi stanowiącemu gminy kompetencje ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie ściśle określonym. Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest bowiem zamknięty i rada gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Regulamin stanowi akt prawa miejscowego, więc winien on kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 531/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/06, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 687/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane

kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 ustawy, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z regulacją ustawową powinno się uwzględnić przy ustalaniu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W przedmiotowym regulaminie Rada Miasta Zabrze nie uregulowała prawidłowo wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Rada Miasta w § 5 ust. 1 pkt 3 regulaminu wskazała, iż: *dopuszcza się doraźne naprawy i regulacje związane z bieżącą eksploatacją pojazdu w obrębie nieruchomości, jeżeli czynności te nie powodują uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości, a także nie powodują zanieczyszczenia wód oraz gleby*. Należy zaznaczyć, iż powołany wyżej przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy jasno stanowi, że w przedmiotowym regulaminie należy określić wymagania obejmujące *mycie i naprawy pojazdów samochodowych* poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Tymczasem, przepisem § 5 ust. 1 pkt 3 regulaminu zezwolono jedynie na „doraźne naprawy” oraz „regulację pojazdów mechanicznych związanych z bieżącą eksploatacją”. Rada posługuje się zatem bliżej nieokreślonymi zwrotami, co narusza zasadę pewności i określoności prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Z tego też względu nie zgodna jest z prawem również regulacja zawarta w § 5 ust. 1 pkt 4 regulaminu. Z kolei uzależnienie możliwości naprawy pojazdów od braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości (§ 5 ust. 1 pkt 3 uchwały) wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego. W myśl art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Ponadto, regulacja zawarta w § 5 ust. 1 pkt 5 regulaminu wprowadzająca zakaz wykonywania napraw blacharskich i lakierniczych oraz wymianę płynów eksploatacyjnych poza warsztatami jest niezgodna z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy nie upoważnia do stanowienia jakichkolwiek zakazów, ale jedynie do wskazania warunków wykonywania tych czynności poza myjniami i warsztatami naprawczymi (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 4 grudnia 2014r. sygn. akt II SA/Go 784/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Powyższe nieprawidłowości powodują, iż Rada Miasta nie wyczerpała delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy.

W przedmiotowym regulaminie nie określono również prawidłowo wymagań w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. W § 3 ust. 1 pkt 2 regulaminu wskazano, że *właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymania*

czystości, porządku oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego w miejscach gromadzenia odpadów. Z kolei w § 9 ust. 2 pkt 3 regulaminu Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek dbania o czystość i porządek w miejscu ich ustawienia. Zdaniem organu nadzoru powyższe regulacje są niewystarczające, aby uznać, że wypełniono delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy.

Rada Miasta nie wypełniła również delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, bowiem nie określiła prawidłowo częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych. Należy zwrócić uwagę, iż stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, z kolei uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Przedmiotem regulacji obu uchwał są zatem dwie zupełnie odrębne kwestie; jedna z nich będzie normowana z punktu widzenia obowiązków ciążących na właścicielu nieruchomości, druga z kolei z punktu widzenia obowiązków Gminy. Założywszy racjonalność ustawodawcy, który nie może upoważniać dwukrotnie do regulowania tej samej materii, stwierdzić należy, że zakresy obu upoważnień są rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Tekst prawny należy tłumaczyć w taki sposób, aby żaden z jego elementów nie okazał się zbędny i miał rozsądną treść. Uznanie, że obie delegacje mają element wspólny podważałoby sens tych regulacji i obalało leżący u podstaw reguł wykładni racjonalizm ustawodawcy. Prowadzi to do uznania, że w powyższym zakresie powinny istnieć dwie odrębne regulacje, przy czym jedna z nich powinna zostać ujęta w regulaminie utrzymania czystości i porządku, podejmowanym na podstawie art. 4 ust. 2 - 2a ustawy, a druga w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Obie te regulacje zaś powinny być normowane w sposób kompleksowy i przede wszystkim nie powinny być mieszane i używane zamiennie. Określenie zatem częstotliwości odbierania odpadów komunalnych w Regulaminie jest nie tylko przekroczeniem delegacji ustawowej, ale uregulowaniem materii właściwej dla innego aktu prawnego. Z uwagi na to konieczne staje się zakwestionowanie postanowień zawartych w rozdziale 4 Regulaminu. W przepisach tych Rada, pomimo brzmienia tytułu rozdziału 4: „Częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego” uregulowała w rzeczywistości częstotliwość odbierania odpadów komunalnych, a więc materię właściwą dla uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. W § 11 ust. 2 regulaminu Rada wskazała bowiem w sposób jednoznaczny, iż *ustala się następujące częstotliwości odbioru odpadów komunalnych*. Organ nadzoru jeszcze raz podkreśla, iż należy rozróżnić dwa pojęcia: czym innym jest bowiem częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, a czym innym częstotliwość odbierania odpadów. Owszem, kwestie pozbywania się odpadów komunalnych i odbierania tych odpadów można, a wręcz należy ze sobą powiązać, ale nie można tych pojęć używać zamiennie, jak to uczyniono w przedmiotowej uchwale. To są dwa różne pojęcia, normujące obowiązki dwóch różnych podmiotów. Bowiem art. 6r ust. 3 ustawy kreuje obowiązki gminy - jej zadania publiczne względem właściciela nieruchomości. Z kolei regulamin w art. 4 ustawy kształtuje obowiązki właściciela nieruchomości. Należy zatem uznać, że przedmiotowa uchwała jest niekompletna, jako że nie zawiera unormowań w zakresie częstotliwości „pozbywania się” odpadów komunalnych z terenów nieruchomości, a tym samym brak w jej treści elementu obligatoryjnego w tym przedmiocie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r.

sygn. akt II SA/GI 1777/13, wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 991/17, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Kr 1041/16 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Na marginesie należy wskazać, iż regulacje zawarte w powyższym rozdziale odnoszą się do nieruchomości wielorodzinnych. Tymczasem ustawa w art. 6r ust. 3 posługuje się pojęciem budynków wielolokalowych.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja zawarta w § 12 ust. 1 regulaminu, nakładająca na właścicieli nieruchomości nieprzyłączonych do istniejącej sieci kanalizacyjnej obowiązek pozbywania się nieczystości ciekłych, zgromadzonych w zbiornikach bezodpływowych poprzez zlecenie usługi ich opróżnienia przedsiębiorcy posiadającemu zezwolenie na taką działalność. Zdaniem organu nadzoru regulacja ta przekracza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. W tym miejscu należy podkreślić, iż wskazany wyżej obowiązek właściciela zawarcia umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego nieczystości ciekłe od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej wynika wprost z art. 6 ust. 1 ustawy. Z kolei w § 12 ust. 2 regulaminu Rada Miasta wskazała, iż *zbiorniki bezodpływowe na nieczystości ciekłe powinny być opróżniane z taką częstotliwością, aby nie doszło do przepełnienia zbiorników bezodpływowych*. Tak określonej częstotliwości nie można uznać za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Brak powyższych regulacji, stanowiących obligatoryjne elementy każdego regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach przesądza o wadliwości całej uchwały.

Poza wskazanymi powyżej naruszeniami prawa kwalifikującymi badaną uchwałę do jej unieważnienia w całości, Rada Miasta Zabrze dopuściła się również innych naruszeń prawa.

Organ nadzoru wskazuje, iż § 2 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10 regulaminu jest sprzeczny z art. 4 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. § 2 ust. 1 regulaminu Rada zdefiniowała pojęcia: miejsca gromadzenia odpadów komunalnych, nieruchomości mieszanych, nieruchomości niezamieszkałych, nieruchomości zamieszkałych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych, odpadów wielkogabarytowych, PSZOK, MPSZOK. W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do definiowania ww. pojęć. Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo

tw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprowadził wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

W § 2 ust. 2 regulaminu Rada Miasta wskazała, iż *definicje określone w ust. 1 obowiązują w pozostałych aktach prawa miejscowego w sprawach związanych z gospodarką odpadami komunalnymi na terenie miasta Zabrze*. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa regulacja nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 ustawy, bowiem regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach stanowi akt prawa miejscowego i nie może zawierać postanowień, które mają charakter informacyjny.

Za niezgodny z prawem należy uznać § 3 ust. 7 regulaminu w zakresie wyrazów: „nie powoduje uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości”. Podobne zastrzeżenie należy odnieść również do regulacji zawartej w § 9 ust. 1 pkt 2 regulaminu. Uzależnienie możliwości kompostowania bioodpadów czy też usytuowania worków i pojemników na terenie nieruchomości od braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego, o czym była mowa już wyżej. Naruszeniem powyższego przepisu art. 144 Kodeksu cywilnego są również regulacje zawarte w rozdziale 7 regulaminu.

W ramach delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy nie mieści kompetencja do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania sopli lodowych, nawisów śniegu z dachów i gzymsów budynków znajdujących się nad częścią nieruchomości służącą do użytku publicznego niezwłocznie po ich pojawieniu się (§ 4 pkt 1 regulaminu). Zdaniem organu nadzoru regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie może wprowadzać obowiązku uprzątnięcia przez właściciela nieruchomości śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości nie służących do użytku publicznego. Za taką strefę nie można uznać zaś dachów i gzymsów budynków, nawet jeśli miałyby wystawać nad ciągami komunikacyjnymi powszechnie dostępnymi (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 20 listopada 2013 r.; II SA/Go 869/13; baza orzeczeń nsa.gov.pl).

Za niezgodną z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 4 pkt 2 Regulaminu w zakresie, w jakim nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników stanowiących wydzieloną część drogi publicznej służących do ruchu pieszego, położonych wzdłuż nieruchomości (z wyłączeniem chodników, na których dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych). Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy 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. Z powyższego wynika zatem, że już sama ustawa nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Tymczasem, Rada Miasta w sposób nieuprawniony uregulowała w § 4 pkt 2 Regulaminu kwestie objęte zapisami ustawy. Należy zatem odróżnić ustawowy obowiązek uprzątnięcia chodników położonych wzdłuż nieruchomości (jeżeli nie jest na nim dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych) od określonych uchwałą organu stanowiącego gminy zasad uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń służących do użytku publicznego. Tylko drugą z wymienionych kwestii można regulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie.

W ocenie organu nadzoru również wadliwie określony został wymóg, by właściciele nieruchomości uprzątali błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia niezwłocznie, gdyż określenie częstotliwości wykonywania tego typu obowiązku nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 741/13). Należy również zauważyć, iż Rada wkroczyła w materię uregulowaną przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (Dz. U. z 2019r. poz. 701 ze zm.). Stosownie bowiem do art. 26 ust. 1 wymienionej ustawy posiadacz odpadów jest zobowiązany do niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

Nie zgodne z prawem jest również nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku niezwłocznego usuwania odpadów powstałych w wyniku remontu (np. gruzu, odpadów wielkogabarytowych, itp.). Należy wskazać, że obowiązek usuwania zanieczyszczeń obejmuje wyłącznie części nieruchomości służące do użytku publicznego, a niewątpliwie obowiązek ustalony w § 4 pkt 3 regulaminu dotyczą nieruchomości będących własnością osób fizycznych. Co więcej uznać trzeba, że kwestionowane zapisy ingerują w prawo własności, narzucając właścicielom określony sposób postępowania z nieruchomościami stanowiącymi własność (wyrok WSA w Łodzi, sygn. akt II SA/Łd 746/15, Lex nr 1930336).

W ocenie organu przekroczenie granic upoważnienia ustawowego w przedmiotowym regulaminie dotyczy: § 5 ust. 1 pkt 2 regulaminu, w którym określono, że mycie pojazdów samochodowych może być dokonywane wyłącznie w części obejmującej nadwozie pojazdu. W ustawie brak, bowiem przepisu zezwalającego na ograniczenie mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami wyłącznie do nadwozi samochodowych. Wskazany wyżej przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy zezwala wyłącznie na ustalenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie upoważnia do wprowadzenia jakichkolwiek zakazów wykraczających poza upoważnienie ustawowe.

W przepisie § 8 ust. 2 regulaminu Rada Miasta wskazała, iż *ilość i objętość worków i/lub pojemników powinna być dostosowana do liczby osób z nich korzystających oraz średniej ilości odpadów wytwarzanych na terenie nieruchomości z uwzględnieniem częstotliwości odbioru odpadów komunalnych*. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy. Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnia organ stanowiący gminy 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 dwóch wartości: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. Nakaz uwzględnienia podanych wskaźników stanowi skierowaną do rady gminy wytyczną, która winna być zastosowana przy określaniu rodzaju i minimalnej pojemności pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Uwzględnienie powyższych czynników winno zatem nastąpić przed ustaleniem minimalnej pojemności pojemników do zbierania odpadów i określenia jej w uchwale.

Niezgodny z prawem jest również § 11 ust. 2 pkt 7 regulaminu, w którym określono częstotliwość odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości, na których zorganizowano imprezy masowe. Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, a tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie wprowadzony przez Radę Miasta przepis powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy.

W ramach delegacji określonej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie mieści się określanie wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt domowych w budynkach wielorodzinnych określonych w § 14 ust. 3 regulaminu.

W § 15 ust. 3 regulaminu Rada Miasta wprowadziła zakaz wyprowadzania zwierząt domowych do budynków użyteczności publicznej i obsługi ludności oraz na place zabaw dla dzieci, boiska, kwietniki, fontanny, do piaskownic, itp. Należy wskazać, iż przepis ten narusza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Z powołanej normy prawnej wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach Rady sformułowanie całkowitego zakazu wprowadzania wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie potwierdza również judykatura m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2014 r. sygn. akt II OSK 654/14 oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 789/13 oraz z dnia 3 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 507/13, we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 153/14, Łodzi z dnia: 24 listopada 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 692/15, 13 sierpnia 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 434/15, 2 marca 2016 r. sygn. akt II SA/Łd 1117/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Unieważnienie § 15 ust. 3 regulaminu powoduje, iż konieczne jest również wyeliminowanie z obrotu prawnego § 15 ust. 4 regulaminu, w którym zawarte jest odesłanie do zakwestionowanego wyżej § 15 ust. 3 regulaminu.

Dokonując dalszej analizy uchwały organ nadzoru stwierdza, że § 19 ust. 1 zdanie drugie oraz § 19 ust. 2 regulaminu są niezgodne z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z wolą ustawodawcy rolą rady jest wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Tymczasem wskazana wyżej regulacja przekracza zakres upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, bowiem Rada postanowiła, że właściciele powyższych nieruchomości są zobowiązani do przeprowadzania deratyzacji prewencyjnej dwa razy w roku oraz na każde polecenie Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego. Tymczasem wskazana norma kompetencyjna nie pozwala na nałożenie na podmioty prywatne obowiązku przeprowadzenia deratyzacji (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 519/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Rolą Rady nie było w tym przypadku podmiotowe dookreślenie obowiązków przeprowadzenia deratyzacji (właściciele nieruchomości), ale wyłącznie wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji.

Ponadto, w ramach upoważnienia wynikającego z powołanego przepisu ustawy nie mieści się kompetencja do nakładania obowiązków na powiatowego inspektora sanitarnego. Uprawnienia państwowego powiatowego inspektora sanitarnego regulują przepisy ustawy z dnia 14 marca 1985r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2015r. poz. 1412), a szczególnie art. 1 – art. 6a tej ustawy. Ani ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ani ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje radzie gminy kompetencji do kształtowania jakichkolwiek uprawnień organu administracji publicznej, jakim jest państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Na marginesie wskazać również należy, iż Rada określając powyższą kwestię posługuje się pojęciem „deratyzacja prewencyjna” zamiast pojęciem „deratyzacja.”

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/291/20 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 stycznia 2020 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Zabrze - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego