Warszawa, 08 grudnia 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

 WNP-R.4131.22.2020.AW

**Rada Miejska w Warce**

**Pl. St. Czarnieckiego 1**

**05-660 Warka**

# **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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**

uchwały Nr XXVIII/200/20 Rady Miejskiej w Warce z dnia 29 października 2020 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Warka”.

**Uzasadnienie**

Rada Miejska w Warce w dniu 29 października 2020 r. podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminuutrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Warka.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 listopada 2020 r.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowi art. 4 ust. 1, 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439), zwanej dalej ustawą. Wskazać należy, że przepis ust. 1 stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Regulamin, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy, winien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1. wymagań w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego do najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe 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) uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

1. 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

1. częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
2. (uchylony)
3. innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
4. obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
5. wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
6. 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 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.

Wymienione powyżej elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami należy uznać wszelkie przekroczenia granic upoważnienia ustawowego, a więc odejście od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy, a przekazanych do unormowania regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jednocześnie, brak któregokolwiek z obligatoryjnych elementów regulaminu jest istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W przyjętym regulaminie brak jest postanowień dotyczących wymogu selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych, zatem brak regulacji wobec wszystkich frakcji odpadów. Po drugie, w § 1 ust. 1 wprowadza się obowiązek selektywnego zbierania opakowań po różnych środkach chemicznych, roślinnych itp. podczas gdy ustawa stanowi o selektywnych zbieraniu odpadów opakowaniowych wielomateriałowych. Modyfikacja pojęcia ustawowego „odpady opakowaniowe wielomateriałowe”poprzez wskazanie innej nazwy frakcji tych odpadów, jest niedopuszczalna. To samo określenie opakowań obowiązuje w wyliczeniu wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości zawartych w § 3 ust. 1 Regulaminu.

Ponadto w § 2 Regulaminu Rada wskazała krąg podmiotów, które regulamin obowiązuje, wymieniając m.in. właścicieli nieruchomości, osoby przebywające stale i czasowo na terenie Gminy Warka, wykonawców robót budowlanych, przedsiębiorców świadczących usługi
w zakresie odbierania odpadów komunalnych i opróżniania zbiorników bezodpływowych. Regulamin utrzymania czystości i porządku dotyczy właścicieli nieruchomości. Obowiązuje na terenie gminy i do przestrzegania jego postanowień obowiązany jest każdy, kto znajdzie się w okolicznościach objętych zakresem stosowania zawartych w normach prawnych. Nie zachodzi zatem potrzeba regulowania tej kwestii od strony podmiotowej w uchwale i określania kręgu adresatów.

W § 4 ust. 2 Regulaminu zapisano, że dopuszcza się zagospodarowanie drobnego gruzu budowlanego do utwardzenia lub naprawy zniszczonych dróg o nawierzchni gruntowej po wcześniejszym uzyskaniu uzgodnienia z właścicielem lub zarządca drogi. Zapis taki jest niezgodny z prawem, bowiem przepis ten nie mieści się w materii regulaminowej, gdyż dotyczy przetwarzania odpadów, a kwestia ta uregulowana jest w innych ustawach, w tym ustawie
o odpadach.

Zakwestionować należy również także zapis § 4 ust. 3 Regulaminu nakazujący wyeksploatowane pojazdy mechaniczne kompletne (z płynami i olejami) przekazywać do stacji demontażu. Zgodnie z dominującą linią orzeczniczą, kompetencją rady podejmującej uchwałę w omawianej kwestii jest wskazanie warunków, jakie muszą być spełnione, aby mycie
i naprawa pojazdów były dopuszczalne na terenie nieruchomości. Zdaniem organu zapis ten stanowi wyjście poza zakres delegacji ustawowej Demontaż dotyczyć może bowiem samochodów, które nie nadają się do dalszej eksploatacji, te zaś kwestie zostały uregulowane w ustawie z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2016 r. poz. 803).

W § 4 ust. 4 Regulaminu Rada podjęła się uregulować procedurę pozbywania się azbestu, jednakże regulacja powyższa nie może być przedmiotem regulaminu, gdyż kwestia ta regulowana jest ustawą o odpadach.

W § 5 pkt 1 Regulaminu Rada postanowiła, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do „uprzątnięcia błota, śniegu, lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego które powinno być wykonane przez właściciela niezwłocznie, natomiast innych zanieczyszczeń,
w tym liści, systematycznie w miarę występujących potrzeb”. Tymczasem podnieść należy,
iż określenie częstotliwości wykonywania wyżej wskazanych obowiązków nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w 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 gminy 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 stycznia 2015 r., II SA/GL 1151/14).

W § 5 pkt 2 Regulaminu Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do posypania chodnika materiałem likwidującym jego śliskość. Zapis powyższy narusza prawo. Nie można nakazać właścicielowi nieruchomości usuwania lub ograniczania śliskości chodników. WSA w Gliwicach w sprawie II SA/Gl 1151/14 z dnia 9.01.2015 r. uznał, że zapisanie takiego obowiązku
w uchwale dotyczącej utrzymania czystości i porządku w gminach jest przekroczeniem delegacji ustawowej.

W § 5 pkt 3 wprowadzono, bez podstawy prawnej, obowiązek usunięcia materiału użytego do śliskości po ustaniu przyczyn jego zastosowania.

Nieprawidłowy jest również zapis § 5 pkt 4 wskazujący na sposób gromadzenia zanieczyszczeń. W wyroku z dnia 30 czerwca 2020 r. WSA w Olsztynie w sprawie II SA/Ol 179/20 stwierdził, że „Na mocy tego przepisu lokalny prawodawca powinien określić wymagania, szczegółowe zasady obowiązujące przy uprzątnięciu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, lecz omawiana delegacja ustawowa nie upoważnia do określania sposobu uprzątania zanieczyszczeń, z uwagi na to zatem przepis regulaminu ustanowiony został z istotnym naruszeniem prawa.”.

W § 6 ust. 1 Regulaminu określono warunki mycia pojazdów samochodowych poza myjniami, wskazując m.in., że mycie dotyczy jedynie nadwozia samochodu. Regulamin ma określać zasady mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, co powinno oznaczać wskazanie, gdzie i pod jakimi warunkami można umyć samochód poza myjnią oraz naprawić samochód poza warsztatem naprawczym. Regulacja podjęta przez Radę Miejską narusza w sposób istotny prawo. Z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, z dnia 24 czerwca 2020 r., VIII SA/Wa 286/20 wynika cyt: „Ustawodawca upoważnił gminę do określenia szczegółowych zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych w całości. Brak jest zaś podstaw do wprowadzenia ograniczenia w zakresie mycia jedynie do nadwozia pojazdu”.

W § 7 Regulaminu określono zasady w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych, w tym konieczność pozbywania się nieczystości ciekłych w terminach nie pozwalających na ich przepełnienie, czy też opróżniania zgodnie z instrukcją eksploatacji. Zapis ten istotnie narusza prawo, albowiem regulacja powyższa nie wyczerpuje ustawowego obowiązku określenia częstotliwości pozbywania się odpadów. Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 12 marca 2019 r., II SA/Ol 123/19 „Przyjęcie przez gminę, że częstotliwość opróżniania zbiorników bezodpływowych określa instrukcja ich eksploatacji jest niewystarczające i niezgodne z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

W § 9 ust. 2 i ust. 8 Regulaminu, Rada kolejny raz używa sformułowań takich, jak opakowania z tworzyw sztucznych, opakowania metalowe podczas gdy ustawa mówi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych, czy też odpadach opakowaniowych z metali. Ponadto w § 9 ust. 2 pkt 4 lit d Rada zapisała, że pojemniki w kolorze brązowym
z napisem „ZIELONE” przeznaczone są na odpady ulegające biodegradacji oraz odpady zielone. Regulacja ta sprzeczna jest z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, które w § 4 ust. 4 stanowi, że odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów, zbiera się w pojemnikach koloru brązowego oznaczonych napisem „Bio”.

W § 16 ust. 2 Regulaminu, Rada określając obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, zrównała zwierzęta egzotyczne ze zwierzętami domowymi. Regulacja taka narusza prawo – tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 26 lutego 2020 r., II SA/Ke 144/20 cyt: „Trudno przyjąć, że gady, płazy, ptaki i bezkręgowce są zwierzętami domowymi w rozumieniu przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

W § 17 Regulaminu, Rada określiła procedurę postępowania ze zwierzętami bezdomnymi i pozostawionymi bez opieki. Regulacja ta narusza prawo w sposób istotny, gdyż z dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy 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 przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Natomiast kwestie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122 z późn. zm.). Zadaniem legislacji gminnej wynikającej z upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale nie wszystkich obowiązków, lecz tylko tych, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Upoważnienie to nie dotyczy możliwości ustalenia zasad postępowania ze zwierzętami bezdomnymi.

W § 18 Regulaminu Rada określiła obowiązki dotyczące unieszkodliwiania padłych zwierząt domowych. Zapisanie takiego obowiązku w uchwale dotyczącej utrzymania czystości i porządku w gminach jest przekroczeniem delegacji ustawowej. Z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 maja 2020 r., VIII SA/Wa 89/20 wynika
cyt: „W regulaminie dotyczącym utrzymania porządku i czystości nie powinny być ujmowane zagadnienia dotyczące sposobu postępowania z padłymi zwierzętami”.

W § 22 w ust. 3 przekroczono delegację ustawową do nałożenia obowiązków na właścicieli nieruchomości w okresie przeprowadzania deratyzacji do oznakowania miejsc wyłożenia środków zwalczających gryzonie napisem „Uwaga trucizna”,

Z kolej w ust. 4 § 22 Regulaminu, Rada Miejska wprowadziła zapis odnoszący się do postępowania w przypadku wystąpienia populacji gryzoni poza terminami deratyzacji. Tymczasem art.4 ust. 2 pkt 8 ustawy daje podstawę jedynie do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia, nie zaś do wskazywania dodatkowych obowiązków w tym zakresie.

Ponadto, żaden z zapisów ustawy nie daje podstaw prawnych do regulacji zawartej w § 22 Regulaminu (wg chronologii winien być to § 23), wskazującym, że nadzór na realizacją obowiązków wynikających z niniejszego regulaminu sprawuje Burmistrz Warki.

Wskazane wyżej uchybienia, uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa,z dniem jego doręczenia.

 Konstanty Radziwiłł

 Wojewoda Mazowiecki

 /podpisano elektronicznie/