

Olsztyn, dnia 1 lutego 2013 r.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.106<sup>7</sup>.2013

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XXIII/201/12 Rady Miejskiej we Fromborku z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Frombork.**

### Uzasadnienie

Rada Miejska we Fromborku uchwala, o której mowa na wstępie, powołując się na art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r., poz. 391 z późn. zm.) ustaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Frombork.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miejskiej w sposób rażący narusza prawo.

Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy. W ust. 2 w/w art. 4 ustawodawca doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie. W świetle w/w przepisu regulaminy określają szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania 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;

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.

Zadaniem organu stanowiącego gminy 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 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisie tym ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem „w szczególności”, a dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego regulaminu nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza zakres upoważnienia zawartego w wyżej powołanym art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Tego typu rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie, poprzez przepisy prawa miejscowego, jakim jest regulamin, w sferę praw i wolności obywateli. Podkreślić ponadto trzeba, że Konstytucja RP w art. 7 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Wobec tego każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest zatem dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych.

Organ nadzoru badając treść uchwalonego Regulaminu stwierdził, iż nie wyczeruje on wszystkich obligatoryjnych elementów, wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku. Rada Miejska we Fromborku określając bowiem w §15 regulaminu obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzenia, faktycznie nie wykonała dyspozycji z art. 4 ust. 2 pkt 8 w/w ustawy.

**§15 regulaminu** zobowiązuje do przeprowadzenia deratyzacji właścicieli nieruchomości (ust.1), na ich koszt (ust.2), określa wymagania dla podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia deratyzacji (ust.3) i postępowanie w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzających zagrożenie sanitarne (ust. 4).

Tymczasem powyższe postanowienia nie znajdują umocowania w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Przepis ten upoważnia radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jego przeprowadzenia, nieupoważniając do wskazywania podmiotów (właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4

ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku ( wyrok WSA w Olsztynie sygn. Akt II SA/OI 145/11 z 7 kwietnia 2011 r. ). To samo dotyczy określenia wymagań dla przeprowadzających deratyzację, czy też postępowania w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzających zagrożenie sanitarne. W tym ostatnim przypadku brak jest podstaw prawnych do przyznawania na podstawie niniejszego regulaminu jakichkolwiek uprawnień, w zakresie określania terminów i obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, Burmistrzowi Miasta i Gminy Frombork.

Brak jednego z obligatoryjnych elementów regulaminu, wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach skutkuje koniecznością stwierdzenia w całości nieważności uchwały nr XXIII/201/12 Rady Miejskiej we Fromborku.

Ponadto należy wskazać, że niektóre postanowienia w/w uchwały naruszają rażąco obowiązujące przepisy.

W §1 ust. 1 pkt 5, 12, 15, 21 i 22 regulaminu formułując definicje odpadów komunalnych, gospodarowania odpadami, selektywnego zbierania, odpadów zielonych i odpadów opakowaniowych, Rada zmodyfikowała zakres pojęciowy definicji, określonych odpowiednio w art. 3 ust. 2 pkt 4 ( w stosunku do odpadów komunalnych), art. 3 ust. 2 pkt 8b ( w odniesieniu do odpadów zielonych), art. 3 ust. 2 pkt 15a (w odniesieniu do odpadów zbieranych selektywnie) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2012 r. , nr 185, poz. 1243 ze zm) oraz art. 3 ust. 3 pkt 1 (w odniesieniu do odpadów opakowaniowych) ustawy z dnia 11 maja 2001 roku o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz. U. Nr 63, poz. 638 ze zm.).

Zgodnie z powyższymi przepisami, przez odpady komunalne rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych, przez odpady zielone - stanowiące części roślin odpady komunalne pochodzące z pielęgnacji terenów zieleni oraz targowisk, z wyjątkiem odpadów pochodzących z czyszczenia ulic i placów, przez selektywne zbieranie - zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia określonego sposobu przetwarzania, obejmuje jedynie rodzaje odpadów charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takim samym charakterem, natomiast przez odpady opakowaniowe rozumie się wszystkie opakowania, w tym opakowania wielokrotnego użytku wycofane z ponownego użycia, stanowiące odpady w rozumieniu przepisów o odpadach, z wyjątkiem odpadów powstających w procesie produkcji odpadów. Modyfikacja definicji legalnych w akcie podstawowym jest niedopuszczalna.

W §1 ust. 2 regulaminu Rada, określiła podmioty, które mają być zobowiązane do jego stosowania. Tymczasem zakres podmiotowy regulaminu został ustalony przez ustawodawcę w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach i brak jest podstawy prawnej do regulowania tej materii w w/w regulaminie. Z identycznym uchybieniem mamy również do czynienia w §7 ust. 20 regulaminu, który wyodrębnia nową kategorię podmiotów, zobowiązanych do usuwania odpadów tj. „właścicieli terenów, na których organizowane są imprezy masowe”.

Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt. 4 w/w ustawy rada gminy określa m.in. rodzaj i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i

ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Powyższy przepis nie upoważnia natomiast rady do określania, w jaki sposób właściciel nieruchomości ma wejść w posiadanie pojemników na odpady. Wprowadzanie więc do niniejszego regulaminu zapisów, które regulują to zagadnienie, a więc przewidujących, jak ma to miejsce w **§2 pkt. 1 zdanie drugie regulaminu**, iż może to nastąpić na podstawie zakupu, wydzierżawienia od podmiotu uprawnionego lub w inny sposób w drodze umowy z tym podmiotem został podjęty bez podstawy prawnej. Ta sama uwaga odnosi się do **§7 ust. 15 regulaminu**, w którym zawarto wymóg, by odpady były zbierane w workach lub kontenerach „wynajętych od podmiotu uprawnionego”, co stanowi nieuprawnione narzucenia na właścicieli nieruchomości ściśle określonej formy władania w odniesieniu do tych pojemników.

Zgodnie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych nieczystości z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jednocześnie w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy ustawodawca zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia 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.

W ocenie organu nadzoru obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń ogranicza się do konieczności uprzątnięcia ich z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. W ramach Regulaminu brak jest zatem podstaw do wprowadzania zakazów zgarniania śniegu, lodu, błota lub innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnię i do wpustów kanalizacyjnych (**§3 ust. 2**) oraz usuwania sopli i nawisów śnieżnych z dachów bez uprzedniego upewnienia się, czy nie zagraża do pieszym i pojazdom.

W **§ 5 uchwały** Rada Miejska wprowadziła zapis umożliwiający dokonywanie napraw pojazdów poza warsztatami samochodowymi, na terenie nieruchomości pod warunkiem, „że nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja niezgodna jest prawem, gdyż taki zapis wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c i tym samym zapis powyższy został wprowadzony bez podstawy prawnej. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. syg. akt II OSK 2012/12.

Powyższe odnosi się również do **§ 7 ust. 2 zdanie drugie regulaminu**, w którym ustalono, iż pojemniki powinny być ustawione w miejscach, „w sposób niepowodujący nadmiernych uciążliwości i utrudnień dla mieszkańców nieruchomości lub osób trzecich” oraz w **§ 7 ust. 13** ostatnie zdanie regulaminu, w którym Gmina dopuściła kompostowanie odpadów zielonych, gdy odbywa się to „w sposób niepowodujący uciążliwości dla otoczenia”.

Niedopuszczalne jest również umieszczenie w regulaminie czystości i porządku zakazów, umieszczania w pojemnikach i kontenerach na odpady komunalne: śniegu, lodu, gruzu, gorącego żużlu i popiołu, odpadów niebezpiecznych, medycznych oraz spalania odpadów komunalnych.

Tego rodzaju zapisy prowadzą bowiem do nałożenia, bez podstawy prawnej obowiązków, ponad te wynikające z ustawy.

W **§7 ust. 6 zdanie drugie regulaminu** Gmina przyjęła, iż podmiot uprawniony na

zlecenie właściciela nieruchomości zobowiązany jest do świadczenia usług w zakresie dezynfekowania pojemników. Powyższa regulacja wykracza poza delegację ustawową, ponieważ regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, może określać wyłącznie obowiązki właścicieli nieruchomości, a nie podmiotów zajmujących się odbiorem odpadów i nieczystości.

Poza materiają regulaminu uchwalanego na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, znajduje się uregulowanie w **§8 ust. 3 i 4 regulaminu** postępowania wobec podmiotów niemogących udokumentować korzystania z usług wykonywanych przez podmiot uprawniony posiadający zezwolenie w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. W takim bowiem przypadku będą miały zastosowanie wprost przepisy art. 5 ust. 6 – 9 w/w ustawy.

W materii regulaminowej nie mieści się treść **§11 ust. 1 przedmiotowej uchwały**, w którym wskazano, iż do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe należy: uzyskanie zezwolenia na trzymanie psa rasy uznawanej za aresywną (**pkt 1**), poddawanie zwierząt szczepieniom przeciw wściekliznie, w terminie wg zaleceń lekarza weterynarii (**pkt 8**), odizolowanie od innych zwierząt i uniemożliwienie dostępu innym osobom, zwierzęcia domowego, u którego wystąpiły objawy wzbudzające podejrzenie zachorowania na chorobę zakaźną (**pkt. 10**). Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 rada uprawniona jest bowiem jedynie do określania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nadmienić należy, iż zagadnienia dotyczące wścieklizny i chorób zakaźnych zwierząt zostały kompleksowo uregulowane w ustawie z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt / Dz. U. z 2008, nr 213, poz. 1432 ze zm./, natomiast postępowanie z psami ras uznawanych za agresywne w ustawie z dnia 21 sierpnia 1998 r o ochronie zwierząt / Dz.U. z roku 1997, nr 111, poz. 724 ze zm/. Przepisy te posiadają również samodzielne sankcje karne nakładane z nie przestrzeaganie norm zawartych w tych przepisach.

W **§ 11 ust. 1 pkt 5 i 6 regulaminu** zabroniono wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt oraz na teren placów zabaw, piaskownic dla dzieci i boisk szkolnych. Tymczasem zakazy te powinny wynikać z innych aktów tj. z regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wydawanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast w przypadku innych nieruchomości zgodnie z decyzją dysponujących nimi osób.

W **§12 ust. 1 pkt 2 regulaminu** Rada przyjęła, iż utrzymywanie zwierząt gospodarskich jest dozwolone pod warunkiem zapewnienia „urządzeń i wyposażenia gnojowników i pomieszczeń dla zwierząt gospodarskich w taki sposób, aby nie zanieczyszczały terenów przyległych i nie emitowały uciążliwych zapachów. Tymczasem powyższe kwestie, w zakresie uciążliwości regulują odrębne przepisy, czyli powoływany już w niniejszym rozstrzygnięciu art. 144 kc, natomiast co do zanieczyszczania odchodami zwierząt inne ustawowe regulacje tj. ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu /Dz. U. Nr 147, poz. 1053 ze zm./.

Z wkroczeniem z materiają regulowaną innymi przepisami mamy również do czynienia w **§12 ust. 2 regulaminu**, który przyjmuje, iż za skutki spowodowane niekontrolowanym przemieszczaniem się zwierząt gospodarskich odpowiada właściciel. Zapis ten wykracza

poza delegację ustawową, ponieważ regulamin utrzymania czystości i porządku nie może określać zasad odpowiedzialności, które wynikają z innych przepisów, w tym kodeksu cywilnego.

W §13 regulaminu ustalono minimalną odległość ustawiania uli od granicy nieruchomości, z dodatkowym zastrzeżeniem, iż ma to być wykonane w taki sposób, aby wylatujące i przelatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiednich. Powyższe zapisy wkraczają w kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich. Te reguluje art. 144 kc, który stanowi, iż 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. Rada gminy nie posiada uprawnienia, by doprecyzowywać w/w regulację.

W Regulaminie nie powinny być uregulowane ponadto zagadnienia związane z usuwaniem padłych zwierząt (§14 regulaminu), gdyż ustawodawca określił zasady, na jakich to ma się odbywać: w ustawie z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach i w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt /Dz. U. Z 2003 r., nr 106, poz. 1002 ze zm./

W §16 ust. 2 regulaminu Rada nałożyła obowiązek dokumentowania korzystania z usług usuwania nieczystości płynnych, na każde żądanie Burmistrza, jednostki i osób przez niego upoważnionych. Należy zauważyć, iż wyczerpujące określenie w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach spraw, które mogą być uregulowane w regulaminie oznacza również zakaz wprowadzania do niego materii nieuregulowanej w/w przepisem. Powyższe postanowienie zaś narusza tę zasadę. Ponadto kwestionowane zagadnienie zostało uregulowane wprost w art. 6 w/w ustawy.

W §16 ust. 3 regulaminu Rada przyjęła, iż „kto nie wykonuje obowiązków określonych regulaminie, podlega karze według kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Zapis ten wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 w/w ustawy. Tylko przepisy porządkowe wydawane na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, mogą określać sankcje za ich nieprzestrzeganie. Uchwalony Regulamin nie jest przepisem porządkowym, a zatem nawet pośrednie określenie sankcji, poprzez odwołanie się do przepisów ustawy jest pozbawione podstawy prawnej.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Marta Podziewski

Otrzymuje:

W Przewodniczący Rady Miejskiej we Fromborku

DYREKTOR  
Wydziału Burmistrzostwa Miejskiej Fromborka

Olga Sobaniś  
Kohi