

Olsztyn, 7 marca 2013r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. /82 .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 ze zm.) **stwierdzam nieważność** uchwały Rady Miejskiej w Nidzicy nr XXVIII/430/2013 z dnia 31 stycznia 2013r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania *czystości i* porządku na terenie Gminy Nidzica.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Nidzicy, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012r., poz. 391 z późn. zm.) ustaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nidzica, stanowiący załącznik do uchwały.

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

Na wstępie należy zauważyć, iż zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach m. in. sprawy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – to gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne do ich utrzymania.

Jednym z instrumentów pomocnych w realizacji tych zadań jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego, zawierającym szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulaminu 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 ustępu 2 w/w przepisu regulaminu 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 nieruchomości, lecz wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-3 oraz 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 przedmiotowej uchwały stwierdził, iż Rada Miejska w Nidzicy, uchwalając Regulamin, rażąco naruszyła prawo.

W § 18 regulaminu Rada ustaliła w ust. 1, że właściciele nieruchomości obowiązani są do przeprowadzania w miarę potrzeb deratyzacji na terenie nieruchomości. W ust. 2 Rada udzieliła upoważnienia Burmistrzowi do wydania zarządzenia określającego tereny i terminy przeprowadzenia deratyzacji - w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne. Przypomnieć należy, że art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i

porządku w gminach przewiduje, że regulamin ma określać zasady dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania. Brak jest podstaw do przyjęcia, aby zapisy regulaminu uwzględniały powyższe wymagania.

Zakwestionowanie przez organ nadzoru rozdziału VIII („Wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania”) przekłada się na stwierdzenie nieważności całego regulaminu, gdyż art. 4 ust. 2 określa enumeratywnie postanowienia, które regulamin musi zawierać. Brak jednego elementu powoduje nieważność całej uchwały.

Ponadto szereg zapisów regulaminu narusza prawo.

W § 2 pkt. 10 Rada Miejska zdefiniowała pojęcie „odpady ulegające biodegradacji” odmiennie niż zostało ono zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (Dz.U. z 2013r. poz. 21). Podobnie przedstawia się sprawa z definicją „odpady niebezpieczne” - uregulowaną w w/wym. ustawie w art. 3 ust. 10. Podkreślić należy, że uchwała powinna powoływać się na przepisy ustaw obowiązujące w dniu jej podjęcia.

Nieprecyzyjnie powtórzona jest w uchwale definicja „budynku użyteczności publicznej”, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. nr 75 poz. 690), zawarta w § 2 pkt 1 regulaminu.

Uchwała w pkt. 22 § 2 reguluje pojęcie „właściciela nieruchomości” odmiennie niż ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w art. 2 ust. 1 pkt 4).

Niedopuszczalna jest modyfikacja pojęć zdefiniowanych w aktach rangi ustawowej. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gdańsku z dnia 27 czerwca 2012r. sygn. akt II SA/Gd 121/12 można definiować wyłącznie to, co nie jest zdefiniowane w innych przepisach prawnych.

Ze względu na działanie bez podstawy prawnej zakwestionowane muszą zostać zapisy § 3 pkt 3 i 4 regulaminu.

W pkt. 3 Rada uzależniła mycie pojazdów poza myjniami „wyłącznie pod warunkiem, że powstające ścieki odprowadzane są do kanalizacji sanitarnej na warunkach określonych przez zarządcę tej kanalizacji lub gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ...”. Rada w uchwale powinna określać własne wymagania, a nie odwoływać się do wewnętrznych uregulowań dysponentów urządzeń wodno - kanalizacyjnych.

Z kolei w pkt 4 § 3 prowadzenie napraw pojazdów mechanicznych przez osoby niezajmujące się działalnością gospodarczą w zakresie mechaniki ograniczone zostało przez wprowadzenie warunku, że prace związane są tylko z zaspokajaniem potrzeb własnych i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, a powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami ustawy. Zdaniem organu nadzoru w ramach regulacji art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nie mieści się możliwość wprowadzania zakazów oraz regulacji dotyczących stosunków sąsiedzkich. Wskazać należy, iż NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 2012/12 stwierdził, iż regulacja dotycząca uciążliwości dla innych osób wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c.

Do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2 – 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie należą przedsiębiorcy prowadzący działalność handlową lub gastronomiczną, zobowiązanie ich zatem - w postanowieniu § 4 pkt 11 regulaminu – do ustawienia na zewnątrz, poza lokalem, co najmniej jednego pojemnika na odpady, jest pozbawione podstawy prawnej. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w powołanym wyroku NSA z 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 2012/12.

Ponadto organ nadzoru stoi na stanowisku, iż uchwalone w § 11 regulaminu zakazy:

- 1) gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gruzu, gorącego popiołu, żużlu, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych aniżeli komunalne pochodzących z działalności gospodarczej;
- 2) wrzucania do pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki papieru i tektury:
 - opakowań zanieczyszczonych żywnością, wapnem, cementem itp.,
 - worków papierowych z wewnętrzną warstwą folii;
- 3) wrzucania do pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki szkła:
 - ceramiki (porcelany, naczyń typu arco, talerzy, doniczek),
 - luster,
 - szklanych opakowań farmaceutycznych i chemicznych z pozostałościami zawartości
 - szkła budowlanego (szyb okiennych, szkła zbrojonego)
 - szyb samochodowych;
- 4) wrzucania do pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki tworzyw sztucznych:
 - tworzyw sztucznych pochodzenia medycznego, mokrych folii,
 - opakowań i butelek po olejach i smarach, pojemników po farbach i lakierach
 - opakowań po środkach chwastobójczych i owadobójczych.
- 5) wrzucania do przydomowych kompostowników ani worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów ulegających biodegradacji – odpadów innych aniżeli bioodpady i odpady zielone

– są sprzeczne z prawem.

Zakwestionować należy także zapisy § 9 pkt 2 -7 regulaminu określające zasady w zakresie selektywnej zbiórki odpadów „u źródła” i ich odbieranie:

- zakazujące przedsiębiorcy mieszania poszczególnych frakcji selektywnie zebranych odpadów komunalnych,
- zakazujące przedsiębiorcy mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanyimi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości,
- nakazujące umyć przed włożeniem do worka opakowania po żywności, napojach itp., przeznaczonych do selektywnego zbierania,
- nakazujące opróżnione opakowania zgnieść przed włożeniem do worka, jeśli rodzaj materiału na to pozwala,
- nakazujące wystawiać odpady przed wejściem na teren nieruchomości zgodnie z terminami określonymi w harmonogramie dostarczonym przez przedsiębiorcę,
- zobowiązujące przedsiębiorcę odbierać, za dodatkową opłatą, odpady budowlano - remontowe i rozbiórkowe.

Regulamin czystości i porządku skierowany jest do właścicieli nieruchomości nieruchomości i nie może nakładać obowiązków na przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbioru odpadów.

W regulaminie nie może także pozostać postanowienie § 12 pkt 4 stanowiący, że właściciele nieruchomości, których Gmina nie obejmuje odbiorem nieczystości ciekłych, mają obowiązek podpisania umowy z przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Wyeliminowania z regulaminu wymaga także treść zawarta w § 13 pkt 2 – 4, ustalająca że:

- opróżnianie zbiorników bezodpływowych odbywa się na podstawie umowy z oznaczeniem terminu opróżniania tych zbiorników,
- obowiązuje zakaz wylewania nieczystości ciekłych do ogrodu i na inne tereny nieruchomości,
- przedsiębiorcy mają obowiązek usuwania zanieczyszczeń powstających w wyniku opróżniania oraz transportu nieczystości ciekłych.

W materii regulaminowej nie mieści się także część postanowień Rozdziału VI załącznika do uchwały. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy Rada uprawniona jest jedynie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wobec tego koniecznym jest zakwestionowanie § 15 pkt 2 lit. b), w którym Rada wprowadziła wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe obowiązek niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej. Uregulowanie to powinno znaleźć się regulaminie ustalającym zasady korzystania z obiektów użyteczności publicznej.

W pkt. 2 lit. e) Rada zobowiązała utrzymujących zwierzęta domowe do niedopuszczenia zakłócania ciszy i spokoju przez te zwierzęta. Przedmiotowa regulacja narusza prawo z uwagi na brak związku z delegacją ustawową wyrażoną w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Dodatkowo wskazać należy, że kwestie te uregulowane zostały w art. 51 i 77 Kodeksu wykroczeń. Wobec powyższego wskazany przepis regulaminu narusza jedną z zasad techniki prawodawczej ustaloną w § 118 w związku z § 143 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej dotyczącej niepowtarzania w aktach prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Regulaminem utrzymania czystości i porządku w gminach nie może być nałożony obowiązek zgłaszania do straży miejskiej faktu zauważenia bezdomnego psa lub zwierzęcia podejrzanego o wściekliznę (§ 15 pkt. 2 lit. f).

W ramach przewidzianych w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach nie mieści się zapis § 16 ust. 3 pkt 2, dotyczący ograniczenia wszelkiej uciążliwości hodowli dla środowiska, w tym emisji będących jej skutkami, do obszaru nieruchomości, na której jest prowadzona.

Organ nadzoru kwestionuje ponadto, wskazaną w ust. 4 § 16 regulaminu, zgodę sąsiadów na odstąpienie od zakazów określonych w ust. 1 – 3. Zauważyć należy, iż kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich reguluje Kodeks cywilny. W myśl art. 144 k.c. 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 Miejska nie posiada uprawnień do doprecyzowania w/w regulacji.

Z powyższego względu zakwestionowany musi być także § 16 ust. 5 pkt 3 i 5 regulaminu.

Z uwagi na brak podstawy prawnej nie może być wprowadzony do regulaminu zapis § 16

ust. 6 dotyczący odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odsiaków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są nieczystości płynne pochodzenia bytowego.

Wyczerpujące określenie w art. 4 ust. 2 ustawy spraw, które mogą być uregulowane w regulaminie oznacza również zakaz materii nieuregulowanej w/w przepisem. Zapisy rozdziału IX - „Obowiązki formalnoprawne wynikające z systemu gospodarki komunalnej” naruszają tę zasadę.

Wobec tego, wprowadzone do przedmiotowej uchwały postanowienia § 19 regulaminu dotyczące:

- złożenia deklaracji,
 - obowiązku zawarcia umowy z przedsiębiorcą na odbiór odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, lecz powstają odpady komunalne,
 - sposobu uiszczania opłat,
- rażąco naruszają prawo.

Podobnie z rażącym naruszeniem przepisów kompetencyjnych Rada wprowadziła do załącznika do w/w uchwały § 20 (przewidujący uprawnienia do egzekwowania postanowień regulaminu) oraz § 21 (wykonywania postanowień uchwały przez podmiot trzeci).

Jednocześnie należy zauważyć, że Rada Miejska, podejmując w dniu 31 stycznia 2013r. uchwałę w sprawie uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nidzica zadecydowała jednocześnie w § 3 uchwały o utracie mocy dotychczas obowiązującej w tym zakresie uchwały nr IX/153/2011 z dnia 29 czerwca 2011r. Tymczasem, stosownie do art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011r. (Dz.U. z 2011r. nr 152 poz. 897), regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalone przed dniem wejścia w życie tej ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych regulaminów, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Dotychczasowy regulamin stracił zatem moc z mocy prawa z dniem 31 grudnia 2012r.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko - Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Nidzicy
- Burmistrz Nidzicy

~~WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Marian Podziewski~~

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska

B. Sudził