

Olsztyn, 9 stycznia 2013 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. 27 .13

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 XXV/11/2012 Rady Miejskiej w Mrągowie** z dnia 29 listopada 2012r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Mrągowa.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Mrągowie, na sesji w dniu 29 listopada 2012 r., powołując się na art.18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podjęła uchwałę, o której na wstępie. Przedmiotem uchwały jest określenie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Mrągowa, stanowiącego jej załącznik.

Na wstępie należy podkreślić, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do obowiązkowych zadań własnych gminy należy zapewnienie czystości i porządku na swoim terenie oraz tworzenia niezbędnych warunków do ich utrzymania.

Jednym z instrumentów pomocnym 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 przepisu zawierającego szczegółowe upoważnienie, ustawodawca doprecyzował wymagania, jakie regulamin winien zawierać. 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 1-8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisie tym ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem "w szczególności", a dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. Wyliczenie kategorii spraw przekazanych organowi stanowiącemu gminy do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ma zatem charakter wyczerpujący. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego regulaminu winna zawierać pełny zakres regulacji określony w tym

przepisie, a jednocześnie nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza jego zakres. Nakładanie bowiem na właścicieli nieruchomości obowiązków wykraczających poza delegację ustawową, wkracza w sferę praw i wolności obywatelskich zastrzeżoną dla aktów wyższego rzędu. Wszelkie zatem odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniający- art. 4 ust. 2 ustawy stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

Zgodnie z art 4 ust 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Rada Miejska dokonując regulacji w Rozdziale 8 Regulaminu "Obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzania", nie określiła terminów przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji. Nie można przyjąć bowiem za wyznaczenie terminów określenie zawarte w § 22 ust. 1 Regulaminu „na bieżąco, w miarę potrzeby”. Natomiast zapis ust. 2 § 22 , w którym zobowiązuje się właściciele nieruchomości do oznakowania miejsc wyłożenia środka zwalczającego gryzonie, napisem „uwaga trucizna”, wykracza poza zakres upoważnienia zawartego w wyżej powołanym art 4 ust 2 pkt 8.

W Regulaminie nie uregulowano zatem wszystkich zagadnień, wymienionych w art. 4 ust. 2 wyżej powołanej ustawy. Pominięcie przez Radę Miejską powyższych regulacji, stanowiących obligatoryjne elementy regulaminu, skutkuje zatem brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. W związku z tym, iż Rada Miejska nie wyczerpała zakresu przedmiotowego, przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania, określonego w wyżej powołanym przepisie, należy uznać, iż doszło do istotnego naruszenia prawa, stanowiącego podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Powyższe stanowisko znajduje uzasadnienie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r. sygn. akt: II SA/Gd 212/10, który stwierdził, iż: „wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Rada gminy jest nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w wymienionym przepisie”.

Niezależnie od tego należy wskazać, iż w ocenie organu nadzoru niektóre zapisy Regulaminu zostały wprowadzone bez podstawy prawnej, wykraczają poza upoważnienie zawarte w przepisie stanowiącym podstawę do podjęcia Regulaminu, pozostają w sprzeczności z obowiązującymi przepisami, czy modyfikują zapisy ustawy, a mianowicie; w § 1 ust. 3 Regulaminu Rada postanowiła, iż „regulamin obowiązuje właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, mieszkańców, osoby przebywające czasowo na terenie Miasta Mrągowo.

Regulamin czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego i jako źródło prawa obowiązuje na terenie właściwości organu tworzącego dany akt. Normy aktu prawa miejscowego są abstrakcyjne, generalne i kierowane do nieokreślonego adresata, wprowadzenie zatem powyższego zapisu Regulaminu stanowi rażące naruszenie prawa.

W § 2 ust. 1 Regulaminu Rada zdefiniowała pojęcia używane w Regulaminie. W pkt 8 formułując definicję odpadów zielonych, Rada zmodyfikowała zakres pojęciowy definicji powyższych odpadów określony w art. 3 ust. 2 pkt 8b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz.U.z 2010r., Nr 185 poz. 1243 z późn. zm.). W myśl w/w przepisu przez odpady zielone rozumie się stanowiące części roślin odpady komunalne pochodzące z pielęgnacji terenów zieleni oraz targowisk, z wyjątkiem odpadów pochodzących z czyszczenia ulic i placów. W pkt 4 natomiast, w definicji – budynek mieszkalny jednorodzinny odwołała się do błędnego przepisu, regulację w tym zakresie odzwierciedla art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2010r., Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).

W § 3 ust. 1 Regulaminu, Rada określiła frakcje odpadów komunalnych, których właściciele nieruchomości zobowiązani są do selektywnego zbierania, wśród nich, w pkt 1. wymieniono odpady zmieszane. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 15a ustawy o odpadach, przez selektywne zbieranie - rozumie się 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. Zatem nie można mówić o selektywnym zbieraniu w przypadku odpadów zmieszanych i tego rodzaju odpady poddawać selektywnej zbiórce.

W § 4 Regulaminu, bez podstawy prawnej nałożono obowiązki na właścicieli nieruchomości, w ramach których zobowiązano ich do:

- usuwania śliskości (ust. 1 pkt 1 lit b),
- niezwłocznego usuwania z dachu sopli lodu i nawisów śniegu stwarzających zagrożenie dla przechodniów (ust.1 pkt 2),
- regularnej wymiany piasku w piaskownicach znajdujących się na terenach użyteczności publicznej oraz zabezpieczenia ich przed dostępem psów i kotów (ust. 1 pkt 4),
- określenia okresu, w jakim właściciel jest zobowiązany do przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej oraz nowo budowanej (ust. 1 pkt 5).

W § 5 Regulaminu, określono warunki mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza odpowiednio myjniami i warsztatami, ustanawiając, min. w ust. 2 zakaz prowadzenia napraw blacharsko-lakierniczych oraz w ust. 3 uzależniając wykonywanie napraw pojazdów samochodowych od niepowodowania uciążliwości dla mieszkańców sąsiednich nieruchomości. Zdaniem organu nadzoru w ramach regulacji art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c wyżej powołanej ustawy nie

mieści się możliwość wprowadzania zakazów oraz regulacji dotyczących stosunków sąsiedzkich. W tym miejscu należy wskazać, iż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. 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.

Zapisy Regulaminu, zawarte w poniższych postanowieniach wykraczają natomiast poza zakres upoważnienia art. 4 ust. 2 ustawy i dokonane zostały bez podstawy prawnej, dotyczące:

- zwolnienia z obowiązku wyposażenia w pojemnik właścicieli niezabudowanych działek budowlanych do czasu rozpoczęcia budowy (§ 8 ust. 2),
- nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku złożenia oświadczenia w Urzędzie Miejskim, w sytuacji o której mowa w § 9 ust. 4,
- zezwolenia na wspólne korzystanie przez właścicieli kilku sąsiadujących ze sobą nieruchomości z pojemników (...), co wynika z § 11 ust.1 pkt 2,
- nałożenie obowiązku na właścicieli nieruchomości niezamieszkałych do zawierania umów z przedsiębiorcą na odbiór odpadów oraz przechowywania umów przez okres 3 lat w celu okazania służbom kontrolnym (§ 11 ust. 8),
- wprowadzenia obowiązku pozbywania odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych w sposób zapewniający właściwy stan sanitarno-porządkowy nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego (§ 12),
- wprowadzenie zakazów określonych w § 16,
- nałożenia obowiązku zagospodarowania odpadów zielonych we własnym zakresie w kompostownikach przydomowych na terenach zabudowy jednorodzinnej (§ 13 ust. 3 pkt 2).

Należy nadmienić, iż zaden z przepisów ustawowych nie nakłada obowiązku zagospodarowywania odpadów zielonych we własnym zakresie w kompostownikach, również upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 wyżej powołanej ustawy nie zawiera kompetencji do nałożenia takiego obowiązku.

Postanowienia § 11 ust. 4 dotyczące sposobu udostępnienia pojemników właścicielom nieruchomości przez przedsiębiorcę oraz ust. 6 w części dotyczącej konieczności oznaczenia pojemników w sposób pozwalający na zidentyfikowanie przedsiębiorcy Regulaminu również, nie mieszczą się w zakresie materii regulaminowej.

W § 14 ust. 2 Regulaminu, Rada przewidziała możliwość odmowy przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne przyjęcia odpadów, jeżeli nie będą one poddane segregacji zgodnej z założeniami Regulaminu oraz jeśli ich rodzaj i ilość wskazują na to, że nie powstały one na nieruchomości zamieszkałej. Powyższy zapis pozostaje poza regulacją regulaminową, dotyczy on uprawnień przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne. Poza tym pozostaje również w sprzeczności z art. 9f ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie, z którym W

przypadku niedopełniania przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę.

W § 17 Regulaminu, Rada dokonała unormowań w zakresie usuwania nieczystości ciekłych, zobowiązując właścicieli nieruchomości:

- w ust. 1 pkt 1 do zawarcia umowy na pozbywanie się tych nieczystości z wyspecjalizowaną firmą, posiadającą stosowne zezwolenia,
- do przechowywania i przedstawiania do wglądu funkcjonariuszom Straży Miejskiej lub innym osobom upoważnionym przez Burmistrza aktualną umowę z jednostką wywozową na wykonywanie usług i dokumentów potwierdzających ich realizację, za okres ostatnich trzech lat (ust.1 pkt 2) oraz
- do nie opróżniania zbiorników bezodpływowych we własnym zakresie (ust. 1 pkt 3). Powyższe regulacje wykraczają również poza zakres upoważnienia.

Niniejsze kwestie reguluje art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy z dnia o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Również zapisy ust. 2 § 17 Regulaminu wykraczają poza upoważnienie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, regulacje w tym zakresie znajdują odzwierciedlenie w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz w uchwalanych przez radę gminy regulaminach dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, Rada w Regulaminie określić winna jedynie częstotliwość i sposób pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W § 18 Regulaminu Rada nałożyła obowiązki na organizatorów imprez masowych, w postaci: zawarcia umowy na odbiór odpadów, zapewnienia na czas trwania imprezy odpowiedniej ilości toalet oraz pojemników na odpady, utrzymania czystości i porządku podczas imprezy oraz sprzątnięcia terenu, na którym odbywała się impreza oraz usunięcia zanieczyszczeń powstałych. Przedmiotowe postanowienia Regulaminu są niezgodne z prawem, bowiem o sposobie pozbywania się odpadów powstałych w czasie imprez masowych decydują organizatorzy tych imprez i właściciele nieruchomości. Rada nie jest uprawniona do ingerowania w tym zakresie w stosunki cywilnoprawne. (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 maja 2011r. sygn. akt II SA/Ol 156/11). Ponadto należy wskazać, iż organizatorzy imprez nie należą do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 wyżej powołanej ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. Regulacje dotyczące organizowania imprez masowych określa ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909 ze zm.), nie zachodzi zatem konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie w postaci odpowiedniego upoważnienia. Do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 ustawy o utrzymaniu czystości i

porządku nie należą również podmioty prowadzące działalność handlową branży spożywczej lub gastronomicznej, zobowiązanie zatem ich, w postanowieniach § 11 ust. 1 pkt 3 Regulaminu, do ustawienia poza lokalem dodatkowych koszy na odpady i systematycznego ich opróżniania, jest pozbawione podstawy prawnej. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w powołanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2012 r., sygn. akt: II OSK 2012/12.

Należy również wskazać, iż zawarte w § 19 Regulaminu postanowienia, w ocenie organu nadzoru nie wskazują **na wymagania** wynikające z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami. W materii regulaminowej nie mieści się także część postanowień Rozdziału 6 Regulaminu.

W myśl art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy Rada uprawniona jest 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 regulacji dotyczącej zakazów, do których mają stosować się osoby utrzymujące zwierzęta domowe, wprowadzonych w § 20 ust. 2 Regulaminu.

Obowiązek ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów nie może być, jak wskazał to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 września 2008r., sygn. akt: II SA/Lu 485/08, wykonywany przez określenie zakazu wprowadzania zwierząt na określone obiekty. Należy również w tym miejscu zwrócić uwagę, iż kwestie dotyczące postępowania ze zwierzętami chorymi, które mogą potencjalnie zagrażać otoczeniu znajdują odzwierciedlenie w przepisach ustawy 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych (DZ. U. z 2008 r. Nr 213 poz. 1342 z późn. zm.).

Pozostałe regulacje zawarte w § 20 dotyczące, sposobu przewożenia psów i kotów środkami komunikacji miejskiej, określonego w ust. 3 oraz obowiązku osób utrzymujących zwierzęta egzotyczne w lokalach mieszkalnych lub użytkowych, wynikającego z ust. 4, znajdują się również poza materiałą regulaminową.

W świetle art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt, zwierzęta domowe to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. W kategorii zwierząt domowych nie mieszczą się zatem zwierzęta egzotyczne.

Kwestie natomiast sposobu przewozu psów i kotów regulują regulaminy przewozu osób, stanowione przez organizatorów, operatorów, czy przewoźników, zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym.

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 § 21 ust. 2 pkt 2, dotyczący ograniczenia wszelkiej uciążliwości hodowli dla środowiska w tym emisji będących jej skutkami, do obszaru nieruchomości, na której jest prowadzona oraz § 21 ust. 4 pkt 3 Regulaminu, w zakresie wyznaczenia odległości oraz sposobu ustawienia uli pszczeli, w sposób niestanowiący uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Zauważyć należy, że to Kodeks cywilny reguluje kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich. 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.

W § 21 ust. 4 pkt 2 Regulaminu, na prowadzących chów zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej nałożono obowiązek gromadzenia i usuwania nieczystości, które nie są obornikiem i gnojówką w sposób przewidziany dla odpadów. Zapis ten jest bardzo ogólny i mało czytelny, określa, w sposób bardzo ogólny rodzaje odpadów, wskazując jedynie, iż nie są one obornikiem i gnojówką. Nie można jednak przyjąć, iż wchodzi on w zakres wymagań określonych dla osób utrzymujących zwierzęta gospodarskie. Regulacje dotyczące odchodów zwierząt, obornika, gnojówki i gnojowicy przeznaczonych do rolniczego wykorzystania określają przepisy ustawy o nawozach i nawożeniu.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na marginesie należy wskazać, iż zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalone przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych regulaminów, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Zapis zatem § 4 badanej uchwały – z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2013 r. powoduje zatem, iż na terenie Miasta Mrągowa do dnia 1 lipca 2013r. nie będzie obowiązywał żaden Regulamin utrzymania czystości i porządku.

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

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Mragowie
2. Burmistrz Mrągowa

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska

Elżbieta Sobańska


WOJEWODA
Jan Maścianica
WICEWOJEWODA