

Olsztyn, dnia 24 kwietnia 2013 r.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.300.2013

## 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 §2 uchwały nr XXXI/247/2013 Rady Miejskiej w Biskupcu z dnia 20 marca 2013 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Biskupiec oraz §3 ust. 2 pkt 2 i 7 b, pkt 12, §4, §5 ust. 1 zdanie drugie, §5 ust. 3, co do sformułowania „a także odpadów zielonych z ogrodów i parków” i od słów „z tym, że w zabudowie zagrodowej i jednorodzinnej ...” do słów „...i dojrzałego kompostu; pozostali” , §9 ust. 1, § 9 ust. 4 pkt 11, pkt. 12, §10 ust. 1, § 12 ust. 2, ust.4 , §13 zdanie pierwsze, co do sformułowania „i gromadzenia nieczystości ciekłych”, §13 ust. 3 i §17 ust. 2 załącznika do tej uchwały.

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Biskupcu, 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 Biskupiec, stanowiący załącznik do w/w uchwały.

W §2 uchwały przyjęto, iż traci moc uchwała nr XXXVI/261/06 Rady Miejskiej w Biskupcu z dnia 24 stycznia 2006 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymywania czystości i porządku na terenie Gminy Biskupiec. Zapis ten rażąco narusza 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 /Dz.U. z 2011 r., nr 152, poz. 897 ze zm./, który reguluje tą kwestie jednoznacznie, stanowiąc iż 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, tj. do 31 grudnia 2012 r. Tym samym regulaminy czystości i porządku w gminach utraciły moc obowiązującą ex lege, co powoduje też brak podstawy do regulowania powyższego zagadnienia przez Radę Miejską w Biskupcu.

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.

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, 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.

Tymczasem następujące postanowienia w/w uchwały zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i tym samym naruszają rażąco te przepisy.

**W §3 ust. 2 pkt 2 regulaminu** Rada wskazała, iż właściciele nieruchomości zapewniają na niej czystość przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Kwestia ta jest uregulowana wprost w art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i brak jest podstawy prawnej do jej regulowania w przedmiotowym regulaminie.

**W §3 ust. 2 pkt 7 b regulaminu** Rada przyjęła, iż właściciele nieruchomości uprzątają błoto, śnieg, lód lub inne zanieczyszczenia z chodników położonych wzdłuż nieruchomości poprzez „podjęcie działań likwidujących lub co najmniej ograniczających śliskość chodnika”. Zapis ten wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, w granicach jego bowiem nie mieści się regulacja dotycząca usuwania śliskości, a jedynie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprząatanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (tak też wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 stycznia 2009 r. sygn. Akt II SA/Bd 611/2008).

**W §3 ust. 2 pkt 12 regulaminu,** Rada nałożyła na właściciela nieruchomości obowiązek corocznej wymiany piasku w piaskownicach zlokalizowanych na terenach publicznie dostępnych, chociaż art. 4 ust. 2 w/w ustawy nie umocowuje do tego Rady.

**W §4 regulaminu** nakazano by pola campingowe i namiotowe, w okresie pobytu wczasowiczów były wyposażone w wystarczającą ilość pojemników na odpady, a ilość pojemników winna być dostosowana do liczby wczasowiczów. Zapis ten po pierwsze narusza art. 5 ust. 1 pkt. 1 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach, który zobowiązuje do wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych konkretne podmioty, co nie ma miejsca w zakwestionowanym zapisie. Po drugie zapis ten nieprawidłowo realizuje dyspozycję art. 4 ust. 2 pkt. 2 i 3 w/w ustawy, który nakazuje określenie w regulaminie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników na odpady komunalne oraz częstotliwości pozbywania się ich z terenu nieruchomości. W/w postanowienie regulaminu, wskazuje zaś jedynie na konieczność wyposażenia przedmiotowych miejsc w „wystarczającą ilość pojemników na odpady”, w ilości „dostosowanej do liczby wczasowiczów”. Nie ulega wątpliwości, iż użyte sformułowania, jako pojęcia nieostre, z jednej strony uniemożliwiają bliższe określenie, w jaki faktycznie sposób obowiązek ten może być prawidłowo wykonany przez osoby zobowiązane, a po drugie dopuszczają możliwość różnych interpretacji, które mogą stanowić pole do nadużyć, w trakcie stosowania aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowy regulamin i jako takie powinny być wyeliminowane z obrotu prawnego.

Rada w zdaniu drugim **§5 ust. 1 regulaminu** ustaliła, iż worki do selektywnej zbiórki zostaną dostarczone przez przedsiębiorcę. Regulacja ta wykracza poza delegację ustawową,

zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ponieważ regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, może określać wyłącznie obowiązki właścicieli nieruchomości, a nie podmiotów zajmujących się odbiorem odpadów i nieczystości.

W **§5 ust. 3 regulaminu** Rada uzależniła możliwość kompostowania, w przypadku nieruchomości o powierzchni minimum 500m<sup>2</sup>, od posiadania kompostownika o określonej wielkości.

Tymczasem dokonywanie ustaleń w powyższym zakresie nie mieści się również w delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 w/w ustawy, a o dopuszczalności przetwarzania odpadów przez osoby fizyczne prowadzące kompostowanie na potrzeby własne, rozstrzyga art. 30 ustawy o odpadach.

**§9 ust. 1 i §10 ust. 1 regulaminu** są zredagowane całkowicie nieczytelnie. Wynika z nich, iż pojemniki (§9 ust. 1) oraz worki i pojemniki (§10 ust. 1) muszą spełniać wymagania rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych jakie powinien spełniać podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

W **§ 9 ust. 4 pkt 11 regulaminu** Rada, określając normy pojemników lub kontenerów do gromadzenia odpadów komunalnych, przyjęła przy lokalach handlowych i gastronomicznych wymaganie - ustawienia, co najmniej jednego pojemnika na odpady na zewnątrz, poza lokalem. Postanowienie to w całości powtórzono w **pkt. 12 regulaminu**. Zapis ten nie mieści się w delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt. 2 w/w ustawy, gdyż w istocie Rada w tym przypadku zastosowała kryterium przedmiotu działalności prowadzonej na danej nieruchomości, a nie kryteria przewidziane w ustawie tj. średnią ilość wytwarzanych odpadów, czy liczbą osób korzystających z pojemniów.

W **§ 12 ust. 2 regulaminu** Rada przyjęła, iż „pojemnik po jego opróżnieniu nie powinien wydzielać nieprzyjemnych zapachów”. Analizując powyższy przepis należy stwierdzić, iż użyte w nim sformułowania są nieprecyzyjne i mogą być niezrozumiałe dla przeciętnego adresata, czego skutkiem może być brak świadomości po jego stronie, jak należy prawidłowo ten obowiązek wykonać. Zdaniem organu nadzoru, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Przytoczony zapis regulaminu nie spełnia tego warunku.

Z kolei **§ 12 ust. 4 regulaminu** Rada obowiązek właścicieli nieruchomości utrzymywanie miejsca gromadzenia odpadów w stanie czystości poprzez ich zamiatanie i uprzątnięcie. Zapis ten został podjęty bez podstawy prawnej, bowiem art. 4 ust. 2 pkt. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uprawnia radę gminy jedynie do określenia warunków rozmieszczenia pojemników na odpady komunalne oraz utrzymania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

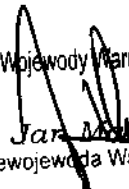
W **§13 regulaminu** Rada ustaliła zasady rozmieszczenia urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów i gromadzenia nieczystości płynnych. Postanowienia odnoszące się do gromadzenia nieczystości ciekłych, w szczególności ust. 3 tego paragrafu, który przewiduje lokalizację szczelnego zbiornika bezodpływowego nieczystości ciekłych lub oczyszczalni przydomowej, wykracza poza materię przedmiotowego regulaminu, określoną w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a dodatkowo jest uregulowany wprost w art. 5 ust. 1 pkt 2, 3a i 3b w/w ustawy .

W **§ 17 ust. 2 regulaminu**, który zawarto w rozdziale o wymaganiach odnośnie

utrzymywania zwierząt gospodarskich, na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, Rada zabroniła hodowli gołębi, w określonych strefach miasta. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. z 2007r., Nr 133, poz. 921), gołąb nie jest zwierzęciem gospodarskim. Nie jest on również z całą pewnością zwierzęciem domowym w rozumieniu art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt. Tym samym brak jest podstaw prawnych do określania w przedmiotowym regulaminie, zakazów dotyczących hodowli gołębi, gdyż przekracza to upoważnienie rady gminy, zawarte w art. 4 ust.2 pkt. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w gminach i charakter tego naruszenia określić należy jako istotne naruszenie prawa. Podobnie orzekł WSA w Olsztynie wyroku z dnia 29 maja 2012 r., sygn. Akt II SA/OI 322/12 .

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.


z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
  
Jan Malszycanica  
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

Otrzymuje:

1/ Przewodniczący Rady Miejskiej w Biskupcu

2/ Burmistrz Miasta Biskupca

DYREKTOR  
Wydziału Prawnego i Nadzoru

 Zbigniewa Sobańska

