

Olsztyn, 26 kwietnia 2013r.

PN.4131. 312 .2013

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając 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 XXVIII/136/2013 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 21 marca 2013r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gronowo Elbląskie”.

### UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Gronowo Elbląskie 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 Gminy Gronowo Elbląskie.

W ocenie organu nadzoru w/w uchwała Nr XXVIII/136/2013 w sposób rażący narusza prawo.

Na wstępie trzeba 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 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 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.

Organ nadzoru badając treść uchwały XXVIII/136/2013 stwierdził, iż Rada Gminy Gronowo Elbląskie stanowiąc Regulamin pominęła ustawowo obligatoryjny element. W § 25 w/w uchwały przewidziano, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do przeprowadzania, co najmniej raz w roku, obowiązkowej

deratyzacji miejsc i pomieszczeń, w szczególności takich jak: węzły cieplne i przyłącza, korytarze piwniczne, osłony śmietnikowe (ust. 1). Ustalono też terminy przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji w okresie wiosennym od dnia 1 kwietnia do dnia 30 kwietnia w okresie jesiennym od dnia 1 września do dnia 30 września (ust. 2) oraz przewidziano, że deratyzację należy przeprowadzić również w przypadku pojawienia się zwiększonej ilości gryzoni (ust. 3).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w przedmiocie deratyzacji ustawodawca upoważnił radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Rada gminy realizując postanowienia tego przepisu nie może wskazać w uchwale podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji, gdyż norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku. W/w przepis daje radzie gminy upoważnienie wyłącznie do wyznaczania regulaminem obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, samo zaś wykonanie deratyzacji nakłada na gminę (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 7 kwietnia 2011r., sygn. akt II SA/OI 145/11).

W ocenie organu nadzoru, określając obowiązek właścicieli nieruchomości odnośnie deratyzacji, zakres terytorialny na jakim ma być wykonany oraz ramy czasowe jego wykonania, Rada nie wskazała obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Niewykonanie dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r., poz. 391 z późn. zm.) skutkuje koniecznością wyeliminowania całego aktu prawnego z obrotu prawnego.

Na marginesie należy wskazać, że analizując treść przedmiotowego Regulaminu, Wojewoda Warmińsko-Mazurski ustalił, iż organ stanowiący, niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

W ocenie organu nadzoru w § 5 ust. 2 uchwały, Rada w sposób nieuprawniony wprowadziła zapis przewidujący, że naprawy mogą być wykonywane w obrębie nieruchomości, do których posiada się tytuł prawny, pod warunkiem że nie spowodują zanieczyszczenia wód oraz gleby. Zapis ten wskazuje, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uzależnił naprawę pojazdów samochodowych poza warsztatami i myjniami od niezanieczyszczenia środowiska i gleb. Na gruncie w/w regulacji zauważyć należy, iż Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 8 listopada 2012, sygn. akt II OSK 2012/12, uznał że: „..... uzależnienie możliwość mycia i napraw pojazdów od braku uciążliwości dla innych osób i środowiska, po pierwsze wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c., a po drugie wprowadza warunek braku zanieczyszczenia środowiska, który jest zbyt ogólny, mimo przykładowego wyliczenia, aby adresaci normy mogli go zachować”.

Analizując kolejny niezgody z prawem przepis uchwały, tzn. § 6 ust. 2 należy zauważyć, że w myśl art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach organ stanowiący gminy jest uprawniony do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących warunki utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych. Rada działając w oparciu o cytowany przepis w/w § 6 ust. 2

uchwały, przewidziała, że odpady komunalne zmieszane należy gromadzić wyłącznie w pojemnikach do tego celu przeznaczonych. Pojemniki muszą być szczelne, zamykane i estetyczne oraz zapewniać zebranie wszystkich odpadów z terenu nieruchomości w okresie między kolejnymi wywozami. Należy stwierdzić, iż stanowiąc, aby pojemnik był estetyczny rada nie sprostala zamierzeniu, by dla przeciętnego adresata w/w przepis był zrozumiały, tzn. by adresat danego przepisu wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jak sposób go zinterpretować. 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. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Tak jak ma to miejsce przedmiotowym przypadku.

Ponadto organ nadzoru stoi na stanowisku, iż uchwalone w § 6 ust. 5 zakaz wrzucania do pojemników na zmieszane odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu, gruzu budowlanego, szlamów oraz substancji toksycznych, żrących i wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych, a także odpadów przemysłowych, medycznych i środków ochrony roślin wprowadzony zostały bez podstaw prawnej.

W myśl art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące 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.

Realizując dyspozycję w/w przepisu Rada w § 11 ust. 1 uchwały założyła, że właściciel nieruchomości zobowiązany jest do utrzymywania w czystości miejsc, w których ustawione są pojemniki. Na gruncie cytowanych zapisów Regulaminu podkreślić należy ograniczony zakres kompetencji normotwórczych organów stanowiących gmin, które każdorazowo wynikać muszą z ustawowego upoważnienia. Przepisy powszechnie obowiązującego prawa, w tym również normy powołane przez Radę, jako podstawy prawne uchwały, nie przyznają uprawnień do określania „standardów” utrzymania miejsc zbierania odpadów. W omawianym zakresie kompetencje te ograniczają się wyłącznie do określenia warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych.

Oceniając § 13 ust. 1 uchwały, stanowiący, iż zabrania się składowania odpadów, o których mowa w ust. 1, przy, pojemnikach na zmieszane odpady komunalne, a także przy pojemnikach na odpady zbierane w sposób selektywny trzeba stwierdzić, że w/w zakaz również wprowadzony zostały bez podstaw prawnej. Należy w tym miejscu zauważyć, że rada nie określiła o jakie odpady jej chodzi, ust. 1 § 13 odsyła bowiem do nieokreślonego ust. 1. Dodać trzeba, że zakwestionowanie w/w przepisu skutkuje konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego również ust. 2 § 13, który bez ust. 1 przestaje być czytelny dla adresata. W/w przepis stanowi bowiem, że odpady, o których mowa w ust. 1, są przekazywane przez mieszkańców we własnym zakresie do punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Bez podstawy prawnej Rada wprowadziła także § 15 ust. 3 uchwały. Przepis ten stanowi, że azbest i wyroby zawierające azbest podlegają obowiązkowemu oddzieleniu, gromadzeniu i odbiorowi zgodnie z przepisami odrębnymi. Wydane w oparciu o art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulaminy dotyczą kwestii związanych z odpadami komunalnymi. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (Dz.U. z 2013r., poz. 21) odpadami komunalnymi są 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; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości. Azbest nie jest więc odpadem komunalnym.

Dodać ponadto trzeba, że kwestie te reguluje, wydane na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 19 czerwca 1997r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (Dz.U. z 2004r., Nr 3, poz. 20 z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest (Dz.U. z 2004r., Nr 71, poz. 649 z późn. zm.). Rada nie jest uprawniona do dokonywania odesłań do w/w przepisów.

Wyeliminowania z obrotu prawnego wymaga również ust. 4 § 15 uchwały, który dopuszcza zagospodarowanie drobnego gruzu budowlanego do utwardzenia lub naprawy zniszczonych dróg o nawierzchni gruntowej, po wcześniejszym uzgodnieniu z właścicielem lub zarządcą drogi. W/w przepis również nie mieści się w materii regulaminowej, bowiem dotyczy przetwarzania odpadów, a przedmiotowa kwestia uregulowana jest w innych ustawach, w tym ustawie z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (Dz.U. z 2013r., poz. 21).

Również § 17 ust. 2 Regulaminu, w części został podjęty bez podstawy. Rada w w/w przepisie określiła, że właściciele nieruchomości mogą zbierać i gromadzić odpady, o których mowa w ust. 1 na przydomowych kompostownikach, w sposób pozwalający na zachowanie odpowiednich warunków sanitarnych dla procesu fermentacyjnego, aby nie stwarzać uciążliwości zwłaszcza zapachowych, dla otoczenia. Regulując kwestie dotyczące oddziaływania na nieruchomości sąsiednie Rada w sposób nieuprawniony wkroczyła w materię uregulowaną chociażby w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), a organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do modyfikowania regulacji ustawowej.

Stwierdzić ponadto trzeba, że ust. 3 § 17 uchwały, stanowiący, że odpady z niezaimpregnowanego drewna właściciele nieruchomości mogą wykorzystywać w celach opałowych w przystosowanych do tego piecach nie mieści się w materii regulaminowej.

Zakwestionowany musi zostać ponadto § 18 ust. 3 uchwały, wprowadzający zakaz opróżniania zbiorników bezodpływowych we własnym zakresie przez właścicieli nieruchomości oraz odprowadzania nieczystości płynnych poza obszar nieruchomości lub na ich terenie. Dyspozycja art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie stanowi podstawy do umieszczenia przedmiotowego zakazu w regulaminie.

Wyeliminowania z obrotu prawnego wymaga § 21 ust. 4 regulaminu w myśl, którego zakazy ustalone w ust. 2 nie mają zastosowania do psów będących przewodnikami osób niepełnosprawnych posiadających legitymację potwierdzającą ich niepełnosprawność, wydaną przez właściwy organ. Przytoczyć w tym miejscu należy wskazany ust. 2 § 21 uchwały, stanowi on, że każdy właściciel utrzymujący zwierzę domowe, przed wprowadzeniem go do obiektu oraz na teren użyteczności publicznej, zobowiązany jest do bezwzględnego zapoznania się z regulaminem obowiązującym dla tego obiektu oraz terenu. Zauważyć trzeba, że wbrew treści § 21 ust. 4 regulaminu we wskazanym ust. 2 Rada nie określiła żadnych zakazów. Wprowadzając w/w zapis organ stanowiący naruszył zasadę przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalala na wyegzekwowanie. Konieczna jest stąd ingerencja organu nadzoru w przedmiotowy przepis Regulaminu.

Nie znajdującym umocowania w przepisach prawa jest po raz kolejny ingerowanie w § 24 ust. 2 uchwały w prawo sąsiedzkie. Przepis § 24 ust. 2 uchwały, zakłada, że w przypadku określonym w ust. 1 (dotyczącym z pewnymi wyjątkami dopuszczenia utrzymywania zwierząt gospodarskich na obszarach zwartej zabudowy wsi, które mogą być wyłączone z produkcji rolnej) utrzymywanie zwierząt gospodarskich nie może prowadzić do pogorszenia warunków zdrowotnych, sanitarnych lub porządkowych otoczenia, a także nie może powodować zanieczyszczenia powietrza, gleby, wody bądź innych uciążliwości i odorów, na nieruchomości oraz poza jej obszarem. Podkreślić trzeba, iż kwestie immisji, uregulowane są m.in. w Kodeksie cywilnym. Wobec tego w/w zapis został podjęty bez podstawy prawnej.

Jednocześnie należy zauważyć, że Rada Gronowo Elbląskie, podejmując w dniu 21 marca 2013r. uchwałę w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gronowo Elbląskie” zadecydowała jednocześnie w § 27 uchwały o utracie mocy dotychczas obowiązującej w tym zakresie uchwały Nr XXVIII/199/2005 Rady z dnia 29 grudnia 2005r. 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.

**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 Maścianica  
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Gronowo Elbląskie;
2. Wójt Gminy Gronowo Elbląskie.

DYREKTOR  
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobanińska

Budm/a