

Olsztyn, dnia 2 maja 2013 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.30.2013

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 XXXVIII/272/2013 Rady Miejskiej w Dobrym Mieście z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na terenie Gminy Dobre Miasto.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Dobrym Mieście uchwałą, 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 Gminy Dobre Miasto.

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

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 winna zawierać pełny zakres regulacji określony w tym przepisie, a jednocześnie 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. Wszelkie zatem odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniającym – 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. Natomiast Rada w § 29 ust. 1 Regulaminu zawarła zapis, iż „obowiązkowej deratyzacji podlega cały obszar Gminy Dobre Miasto”. Zdaniem skarżącego

taki zapis nie wyczerpuje ww. delegacji ustawowej, bowiem sformułowany został w sposób niedookreślony, niepozwalający na przyjęcie, że doszło do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. Takie stanowisko wyraził również Wojewódzki Sąd Wojewódzki w Olsztynie w wyroku z dnia 28 lutego 2013r. sygn. akt II SA/Ol 46/13.

W Regulaminie nie uregulowano zatem wszystkich zagadnień, wymienionych w art. 4 ust. 2 wyżej powołanej ustawy.

Pominięcie przez Radę Miejską regulacji, stanowiących obligatoryjne elementy regulaminu, skutkuje 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 istotnego naruszenia prawa, stanowiącego podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

W **§2 regulaminu** Rada określiła w jaki sposób właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na swoim terenie oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego. Należy wskazać, iż rada gminy nie posiada upoważnienia do nakładania takich obowiązków na właścicieli nieruchomości. Nie daje takiego uprawnienia art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zawiera on jedynie w pkt. 2 delegację dla rady do określenia 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, a więc w znacznie węższym zakresie (tylko w odniesieniu do pojemników), niż uczyniła to Rada w przedmiotowym postanowieniu regulaminu.

W **§3 pkt. 2 regulaminu**, Rada przyjęła, iż naprawa pojazdów samochodowych jest dozwolona kiedy „nie spowoduje to zanieczyszczenia wód lub gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów”.

Zdaniem organu nadzoru, powołane postanowienie jest niezgodne z 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 zajęł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12.

Powyższe odnosi się również do **§17 ust. 2 pkt 2 regulaminu**, w którym Rada dopuściła utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej pod warunkiem: ograniczenia wszelkiej uciążliwości hodowli dla środowiska, w tym emisji będącej jej skutkiem do obszaru nieruchomości, na której jest prowadzona.

W **§7 pkt 2 lit. k regulaminu** Rada określając pojemność pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych, przyjęła przy lokalach handlowych i gastronomicznych wymaganie - ustawienia, co najmniej jednego pojemnika na odpady na zewnątrz, poza lokalem. 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 liczby osób korzystających z pojemniów.

W **§ 10 regulaminu** Rada ustaliła zasady rozmieszczania urządzeń przeznaczonych do

gromadzenia nieczystości płynnych. Zapis ten został podjęty bez podstawy prawnej, gdyż usawodawca przewidział upoważnienia Rady do umieszczenia w przedmiotowym regulaminie tylko regulacji dotyczących warunków rozmieszczenia pojemników na odpady komunalne.

W §12 ust. 2 pkt. 5 i 6 regulaminu Rada ustaliła częstotliwość usuwania odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, zobowiązując właścicieli punktów handlowych i usługowych zlokalizowanych poza budynkami do usuwania odpadów na bieżąco (pkt 5), a właścicieli pól biwakowych i namiotowych do bieżącego usuwania odpadów w sezonie letnim oraz poza sezonem (pkt 6). Do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie są zaliczane podmioty tj. właściciele punktów handlowych i usługowych zlokalizowanych poza budynkami, czy też właściciele pól biwakowych i namiotowych, w związku z tym brak jest podstaw do nałożenia na nich obowiązku usuwania odpadów na bieżąco. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w wyroku NSA z 8 listopada 2012 r., sygn. Akt II OSK 2012/12.

W §17 ust. 2 pkt 2 regulaminu Rada dopuściła utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej pod warunkiem: ograniczenia wszelkiej uciążliwości hodowli dla środowiska, w tym emisji będącej jej skutkiem do obszaru nieruchomości, na której jest prowadzona. Powyższy zapis wkracza w zakres zastrzeżony dla innych przepisów, gdyż powyższe kwestie, w zakresie uciążliwości regulują powoływany już w niniejszym rozstrzygnięciu art. 144 kc.

Ponadto w §3 uchwały przyjęto, iż traci moc uchwała nr X/58/07 Rady Miejskiej w Dobrym Mieście z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie Regulaminu Utrzymywania Czystości i Porządku na terenie Gminy Dobre Miasto. 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 tę kwestię 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 Dobrym Mieście.

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.

Otrzymuje:

- 1/ Przewodniczącą Rady Miejskiej w Dobrym Mieście
- 2/ Burmistrz Miasta Dobre Miasto

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Marian Podziewski

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska