

PN.4131. 359 .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 XXIX/208/13 Rady Gminy Jedwabno** z dnia 25 kwietnia 2013r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jedwabno.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Jedwabno, 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 Jedwabno, stanowiący załącznik do w/w uchwały.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Gminy, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób rażąco narusza prawo.

Analiza obowiązujących przepisów prawnych wskazuje, 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 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. 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 załącznika do uchwały Nr XXIX/208/13 stwierdził, iż Rada Gminy Jedwabno ustalając Regulamin pominęła ustawowo obligatoryjny element. Nie określiła bowiem obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, do czego, w myśl cytowanych powyżej przepisów, była zobligowana, gdyż zadaniem legislacji gminnej jest wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji (tj. odszczurzeniu) oraz terminów jej przeprowadzania. Zapisu § 21. ust. 1 Regulaminu zakładającego, że obowiązkowej deratyzacji podlegają nieruchomości zabudowane na całym obszarze Gminy Jedwabno, nie można uznać za wyczerpanie dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 w/w ustawy. Wskazać należy, że pojęcie „wyznaczyć” winno być rozumiana jako „oznaczyć, odgraniczyć, wyróżnić za pomocą znaków, określić jakąś wielkość za pomocą obliczeń” (mały słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN,

Warszawa 1997, s. 1087). Przepis § 21 ust. 1 załącznika do uchwały sformułowany został w sposób niedookreślony, niepozwalający na przyjęcie, że doszło do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 lutego 2013r., sygn akt II SA/OI 46/13). Stwierdzić wobec tego należy, że 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.

Organ nadzoru badając treść przedmiotowej uchwały stwierdził, iż Rada Gminy Jedwabno ustalając Regulamin, niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

Bez podstawy prawnej Rada wprowadziła § 3 ust. 4 załącznika do uchwał, w myśl, którego w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego gromadzenia odpadów komunalnych, w których przeciętna zawartość frakcji selektywnej wynosi powyżej 30% i dwukrotnego powiadomienia przez przedsiębiorcę o tym fakcie gminy, właściciel nieruchomości będzie uiszczał podstawową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zmieszany. Przedmiotowe kwestie uregulowane są w art. 9f ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie mieszczą się natomiast w materii regulaminowej.

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalnym jest także § 5 ust. 3 pkt 1 załącznika do uchwały przewidujący, iż naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy oraz pod warunkiem „niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym emisji hałasu lub spalin”. Przepis ten w sposób nieuprawniony wkracza w regulację tzw. prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), oraz wprowadza warunek „negatywnego oddziaływania na środowisko”, który jest zbyt ogólny, aby adresaci normy mogli go zachować.

Również § 9 Regulaminu stanowiący, że organizator imprezy o charakterze publicznym obowiązany jest do zapewnienia zaopatrzenia w pojemniki o pojemności 120 litrów w przeliczeniu na 40 osób uczestniczących w imprezie oraz sanitariaty jest niezgodny z prawem. O sposobie pozbywania się odpadów, powstałych w czasie imprez okolicznościowych decydują organizator imprezy i właściciel nieruchomości. Rada nie jest uprawniona do ingerowania w tym zakresie w stosunki cywilnoprawne (podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 maja 2011 r. sygn. akt II SA/OI 156/11). Zauważyć ponadto należy, że cytowany przepis załącznika do uchwały w części dotyczącej sanitariatów został podjęty z przekroczeniem podstawy prawnej, gdyż przepis kompetencyjny nie przewiduje wprowadzenia do Regulaminu regulacji w tym zakresie.

Umocowania w/w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie znajduje ponadto § 12 ust. 1 Regulaminu, którym Rada postanowiła, że właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, pozbywają się z terenu nieruchomości niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych w sposób obejmujący gromadzenie odpadów w szczelnych pojemnikach i przekazywanie przedsiębiorcy wpisanemu do rejestru działalności regulowanej, z którym Gmina Jedwabno ma podpisaną umowę na odbieranie i zagospodarowanie odpadów. Zauważyć trzeba, że Regulamin czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, a nie informatorem gminnym i powinien zawierać jedynie przepisy wydane w związku ze ścisłą realizacją

norm kompetencyjnych. Regulacja ust. 1 § 12 wynika natomiast wprost z art. 6f ust. 1 przedmiotowej ustawy, stwierdzić zatem należy, iż przepis ten został wprowadzony bez podstawy prawnej.

Ze względu na działanie bez podstawy prawnej zakwestionowany musi zostać również § 14 Regulaminu w części dotyczącej zapisu w brzmieniu: „... przy czym przekazywanie odpadów następuje na podstawie indywidualnej umowy zawartej pomiędzy właścicielem nieruchomości a przedsiębiorcą wpisanym do rejestru działalności regulowanej”. Przedmiotowa kwestia uregulowana jest bowiem w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ocenie organu nadzoru wyeliminowany z obrotu prawnego musi być ponadto § 20 ust. 2 Regulaminu stanowiący, że zwierzęta gospodarskie powinny być utrzymane w sposób niepowodujący uciążliwości dla osób zamieszkujących nieruchomości sąsiednie. Rada przedmiotowym przepisem ponownie bezpodstawnie wkracza w stosunki cywilnoprawne.

Jednocześnie należy zauważyć, że Rada Gminy, podejmując w dniu 25 kwietnia 2013r. uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jedwabno zdecydowała jednocześnie w § 3 uchwały o utracie mocy dotychczas obowiązującej w tym zakresie uchwały Nr XXVII/169/06 Rady Gminy Jedwabno z dnia 19 października 2006 roku w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jedwabno oraz uchwały Nr X/43/07 Rady Gminy Jedwabno z dnia 19 września 2007 roku w sprawie zmiany uchwały Nr XXVII/169/06 Rady Gminy Jedwabno z dnia 19 października 2006 roku w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jedwabno. Tymczasem, stosownie do art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (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.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

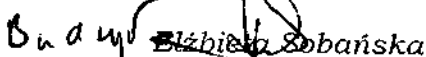
**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

  
z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
**Jan Maścianica**  
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Jedwabno,
2. Wójt Gminy Jedwabno.

DYREKTOR  
Wydziału Prawnego i Nadzoru

  
Elżbieta Sobańska