

Olsztyn, dnia 24 czerwca 2013 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.413138.2013

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 załącznika do **uchwały Nr XXXV/265/13 Rady Miejskiej w Tolkmicku** z dnia 24 maja 2013 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Tolkmicko”, w części dotyczącej sformułowań: w § 3: w ust. 6 „oraz nie może powodować uciążliwości i utrudnień dla właścicieli sąsiednich nieruchomości”, oraz w ust. 8 „, na zasadach uzgodnionych z jej właścicielem i podmiotem uprawnionym”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Tolkmicku, na sesji w dniu 24 maja 2013 r., powołując się na art. 40 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 i Gminy Tolkmicko, 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 gminy, 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.

Zapisy Regulaminu, o których mowa w sentencji, a dotyczące takiego usytuowania pojemników, aby nie powodowały uciążliwości i utrudnień dla właścicieli sąsiednich nieruchomości (w §3 ust. 6) oraz konieczności uzgodnienia zasad usytuowania pojemnika na odpady na innej nieruchomości, w przypadku braku możliwości ustawienia pojemnika na terenie nieruchomości, z właścicielem i podmiotem uprawnionym (w § 3 ust. 8), wykraczają poza upoważnienie zawarte w przepisie stanowiącym podstawę do uchwalenia Regulaminu.

Kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich, reguluje w Kodeksie cywilnym art. 144 k.c. Z przepisu tego wynika, iż 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 nie była zatem upoważniona do wprowadzania kwestionowanego zapisu w § 3 ust. 6. Również 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. Ponadto należy wskazać, iż zapis ten jest bardzo ogólny i egzekwowanie go w praktyce mogłoby prowadzić do nadużyć i subiektywnych ocen, co do jego wykonywania. Zgodnie przyjętymi poglądami doktryny i judykatury zapisy aktu prawa miejscowego winny być sformułowane precyzyjnie, określając w sposób niebudzący wątpliwości, przyznanie określonego prawa czy nałożenie obowiązku.

Brak jest również podstaw do wprowadzania obowiązku uzgadniania, o którym mowa we wskazanym wyżej § 3 ust. 8 uchwały. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rada ma jedynie określić rodzaje i minimalną pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunki rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w

odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Reasumując, należy podkreślić, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Rada gminy nie może zamieszczać w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, pod rygorem dopuszczenia się istotnego naruszenia prawa, regulacji wykraczających poza katalog zagadnień określonych w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy, czy też nie znajdujących uzasadnienia w przedmiotowej delegacji ustawowej. Zadaniem legislacji gminnej jest określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, nie wszystkich jednak, lecz jedynie takich, które zostały wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W związku z tym postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Tolkmicku
- Burmistrz Tolkmicka

WOJEWÓDZKI
SĄD ADMINISTRACYJNY
W OLSZTYNIE
Województwo Warmińsko-Mazurskie

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobanińska
Kynkiewicz