

Olsztyn, 26 czerwca 2013r.

PN.4131. 383 .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 XXXVIII/286/13 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 22 maja 2013r.** w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zalewo.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Zalewie, powołując się na art. 4 ust. 1 i ust. 3 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 Zalewo, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXVIII/286/13.

W ocenie organu nadzoru w/w uchwała Rady Miejskiej w sposób rażąco 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 w gminach. 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 XXXVIII/286/13 stwierdził, iż Rada Miejska w Zalewie ustalając Regulamin pominęła ustawowo obligatoryjny element. Nie określiła bowiem obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, do czego, w myśl

cytowanych powyżej przepisów, była zobligowana. Zapisów Rozdział 8 Regulaminu 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). Przepisy Rozdziału 8 sformułowane zostały w sposób niedookreślony, niepozwalający na przyjęcie, że doszło do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. 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 (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 lutego 2013r., sygn. skt II SA/OI 46/13).

Zauważyć ponadto należy, że Rada ustalając Regulamin, niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

Niedopuszczalnym jest umieszczenie w Regulaminie czystości i porządku zapisu przewidującego, że obowiązek uprzątnięcia chodnika ze śniegu i lodu powinien być realizowany przez:podjęcie działań likwidujących lub co najmniej ograniczających śliskość chodnika, przy czym piasek lub inne materiały użyte do tych celów należy uprzątnąć z chodnika po ustaniu przyczyn ich użycia (§ 7 ust. 2 pkt 2 Regulaminu). Tego rodzaju zapis prowadzi bowiem do nałożenia, bez podstawy prawnej obowiązku usuwania śliskości – czego ustawa nie przewiduje.

W ocenie organu nadzoru w § 8 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały, Rada w sposób nieuprawniony wprowadziła także zapis przewidujący, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod niżej wymienionymi warunkami, w tym gdy naprawa pojazdów samochodowych nie stwarza uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości. Przepis ten w sposób nieuprawniony wkracza w regulację tzw. prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego, gdyż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uzależnił naprawę pojazdów samochodowych poza warsztatami i myjniami od powstrzymania się od tzw. immisji (podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12).

Zakwestionowany musi zostać także w części § 9 ust. 1 Regulaminu, stanowiący, że właściciel nieruchomości zapewni wyposażenie nieruchomości w pojemniki do zbierania odpadów komunalnych m.in. o odpowiedniej wytrzymałości mechanicznej, odpowiadające obowiązującym normom”.

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.

Pojęcie „.... odpowiedniej wytrzymałości mechanicznej, odpowiadające obowiązującym normom” jest zbyt ogólne, aby adresaci w/w normy regulaminu mogli je stosować, § 9 ust. 1 Regulaminu we wskazanym zakresie nie może być uznany za czytelne, jasne.

Zauważyć należy, że 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. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (patrz wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r., SA/Gd 2949/94. OwSS 1996, Nr 3, poz. 91).

Ponadto organ nadzoru stoi na stanowisku, iż uchwalone w § 10 Regulaminu zakazy tzn.:

- zagęszczania odpadów komunalnych zbieranych w pojemnikach w sposób uniemożliwiający ich usunięcie z pojemnika (pkt 1);
- wrzucania do pojemnika substancji palnych, żrących, toksycznych, gorącego popiołu oraz wlewania substancji ciekłych (pkt 2);
- umieszczania w pojemnikach do zbierania zmieszanych odpadów komunalnych innych odpadów, takich jak: odpady budowlane i rozbiórkowe, przeterminowane leki, chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, które należy zbierać oddzielnie i usuwać na zasadach określonych w niniejszej uchwale (pkt 3);
- umieszczania w pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych odpadów niebezpiecznych oraz pochodzących z działalności gospodarczej (pkt 4).

wprowadzone zostały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Wyliminowany z obrotu prawnego musi być § 11 ust. 1 załącznika do uchwały zakładający, że podczas lokalizowania miejsc gromadzenia odpadów komunalnych należy uwzględnić obowiązujące przepisy, w tym w szczególności przepisy § 22 i 23 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 roku, Nr 75, poz. 690 z późn. zm.).

Zapis ten jest wadliwy, gdyż nie ma charakteru normatywnego. Celem podejmowania uchwał dotyczących regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest uregulowanie zagadnień określonych w ustawie, a nie informowanie o treści obowiązujących regulacji prawnych. Oceniając treść w/w przepisu załącznika do uchwały koniecznym jest wskazanie, 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.

Z przekroczeniem przepisów kompetencyjnych podjęty został § 18 ust. 6 Regulaminu zakładający, że zabronione jest pozostawianie psa bez dozoru, jeżeli nie jest on należycie uwiązany lub nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym albo na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający wydostanie się psa na zewnątrz.

Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Regulamin określa szczegółowe zasady dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Rada Miejska w Zalewie w oparciu o w/w przepis uprawniona

jest jedynie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nie może natomiast ustanawiać zakazów.

W materii regulaminowej nie mieszczą się również postanowienia § 19 i § 23 załącznika do uchwały.

W § 19 Regulaminu Rada postanowiła, że każda osoba, której interes prawny mógłby zostać naruszony działaniami właścicieli nieruchomości, w zakresie problematyki objętej w tym rozdziale, ma prawo poszukiwać ochrony na podstawie stosownych przepisów Kodeksu cywilnego regulujących tzw. „prawo sąsiedzkie.” § 23 załącznika do uchwały zakłada z kolei, że w przypadku gdy utrzymywanie zwierząt gospodarskich w zakresie nie objętym w postanowieniach tego rozdziału powoduje uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości, osoby których interes prawny lub uprawnienia mogłyby być z tego powodu naruszone mogą dochodzić swoich praw na gruncie Kodeksu cywilnego wykorzystując zapisy tzw. „prawa sąsiedzkiego.”

Przepisy te w sposób nieuprawniony odsyłają do regulacji dotyczących tzw. prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego. Rada gminy nie posiada uprawnienia do umieszczenia cytowanych zapisów w Regulaminie.

Końcowo należy wskazać, iż wyczerpujące określenie w art. 4 ust. 2 ustawy spraw, które mogą być uregulowane w regulaminie oznacza zakaz umieszczenia w uchwale materii nieuregulowanej w/w przepisem. Również ostatni przepis Regulaminu, czyli § 26 musi być przedmiotem rozstrzygnięcia, gdyż narusza tę zasadę. Zatem wprowadzenie do załącznika przedmiotowej uchwały postanowienia dotyczącego nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z Regulaminu, jest niedopuszczalne.

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.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Zalewie;
2. Burmistrz Zalewa.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Marian Podziewski

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobanińska

Elżbieta Sobanińska