

Olsztyn, dnia 27 czerwca 2013 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.335.2013

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 §1 ust. 1 pkt 2, 15 ,17, §3 pkt 2, §7 ust. 8 lit. j, §7 ust. 19, §9, §12 pkt 2 od słów „ w tym zwłaszcza z wymaganiami niniejszego regulaminu (...), załącznika do uchwały nr XXVII/248/13 Rady Miejskiej we Fromborku z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Frombork.**

Uzasadnienie

Rada Miejska we Fromborku uchwala, 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 miasta i gminy Frombork, stanowiący załącznik do ww. uchwały.

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) wyznaczenia 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.

Badając przedmiotową uchwałę, organ nadzoru stwierdził, iż poniższe postanowienia uchwały nie mieszczą się w zakresie kompetencji rady gminy określonej w art. 4 ust. 2 ustawy. I tak: w **§3 pkt 2 regulaminu** Rada przyjęła, iż uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń powinien być realizowany poprzez „podjęcie działań likwidujących lub co najmniej ograniczających śliskość chodnika, przy czym piasek, popiół lub inne materiały użyte do tych celów, należy posprzątać z chodnika niezwłocznie po ustaniu przyczyny jego zastosowania”. Zapis ten wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, w granicach jego bowiem nie mieści się regulacja dotycząca usuwania śliskości, a jedynie określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (tak też wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 stycznia 2009 r. sygn. Akt II SA/Bd 611/2008).

W **§7 ust. 8 lit. j 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 pojemników.

W §7 ust. 19 regulaminu Rada określiła sposób położenia zbiornika bezodpływowego nieczystości ciekłych lub oczyszczalni przydomowej. Postanowienia odnoszące się do miejsc gromadzenia nieczystości ciekłych, wykraczają poza materią przedmiotowego regulaminu, określoną w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a materia ta jest uregulowana w art. 5 ust. 1 pkt 2, 3a i 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W §9 regulaminu Rada ustaliła normy miesięczne w zakresie produkcji ścieków przez właścicieli nieruchomości nieskanalizowanych. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin, określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące tylko częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W dyspozycji powyższego przepisu nie mieści się więc, określanie ww. norm.

Także z naruszeniem normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 1 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Rada uchwaliła **§12 pkt 2 regulaminu**, w części w której określiła szczegółowo sposób gromadzenia powstających, w związku z hodowlą zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej - odpadów i nieczystości, w tym wskazując by odbywało się ono „zgodnie z wymaganiami niniejszego regulaminu i niepowodowania zanieczyszczeń terenu nieruchomości oraz wód powierzchniowych i podziemnych, a w związku z tym posiadanie odpowiednich pomieszczeń i urządzeń zabezpieczających przed zanieczyszczeniami gleby, wody i powietrza”. Zapisy te z jednej strony, są zbyt ogólne, by adresaci norm mogli je stosować (podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. syg. Akt II OSK 2012/12). Z drugiej strony wkraczają w materię, którą regulują inne przepisy, w szczególności ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach /Dz. U z 2013 roku, poz. 21/

Ponadto w **§1 ust. 1 pkt 2, 15, 17** zawarto postanowienia, w których Rada odwołuje się do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Należy zauważyć, ich na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały w obrocie prawnych funkcjonuje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, która uchylila ww. akt prawny. W związku z tym, jako rażąco naruszające prawo należy uznać zapisy przedmiotowego regulaminu, które odwołują się do nieobowiązującej już ustawy.

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/ Przewodniczący Rady Miejskiej we Fromborku
- 2/ Burmistrz Gminy Miejskiej Fromborka

WOJEWÓDZKI
SĄD ADMINISTRACYJNY
W OLSZTYNIE
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Marian Podziewski

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru
Elżbieta Sobańska