

Olsztyn, dnia 25 stycznia 2013 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. 87 .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 §3 od słów „jeżeli niepowodują uciążliwości (...), §4 ust. 1 pkt. 2 w zakresie słów „systematycznie” i „w tym chwastów”, §4 ust. 1 pkt. 3 i ust. 2, §6, §8 ,§ 12 ust. 3 §13 , §16 ust. 1 pkt 2,7,8 i §18 pkt. 3 i §20 uchwały nr XXVII/184/2012 Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawski z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Nowym Mieście Lubawskim 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 Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Gminy, w zakwestionowanym zakresie, 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 w/w przepisu regulaminu 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.

Stosownie do ust. 2 pkt 1 lit. b art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych nieczystości z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jednocześnie w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy ustawodawca zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości.

W ocenie organu nadzoru obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń ogranicza się do konieczności uprzątnięcia ich z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. W ramach Regulaminu brak jest zatem podstaw do nakładania zobowiązania na właścicieli nieruchomości do: uprzątnięcia chwastów (§4 ust. 1 pkt. 2) oraz szczegółowego określania sposobu gromadzenia błota, śniegu i lodu uprzątniętego z części nieruchomości służących do użytku publicznego (§4 ust. 1 pkt. 3). Podobnie wadliwy jest zapis §4 ust. 2 regulaminu zabraniający przemieszczania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części służących do użytku publicznego, w przydrożny pas zieleni, do kratek ściekowych, koszy ulicznych oraz na jezdnię. Co do użycia w §4 ust. 1 pkt. 2 regulaminu sformułowania „systematycznie”, należy zauważyć, iż pojęcie to jest nieostre i

wyklucza nawet w przybliżeniu wskazanie, jak należy je rozumieć w kontekście w/w przepisu. „Systematycznie” oznaczać może bowiem zarówno „stale” jak i „regularnie” np. raz w roku, raz na 10 lat. Powoduje to powstanie niedopuszczalnej niepewności podmiotów, na które nałożono obowiązki w zakresie usuwania nieczystości z nieruchomości, co do rzeczywistego zakresu tych obowiązków, co w oczywisty sposób narusza konstytucyjne standardy stanowienia prawa, które powinno być tak napisane, by nie dopuszczać do możliwości powstawania ewentualnych rozbieżności interpretacyjnych.

W § 6 uchwały Rada Miejska wprowadziła zapis umożliwiający dokonywanie doraźnych napraw pojazdów związanych z ich bieżącą eksploatacją w obrębie nieruchomości, „jeżeli nie spowodują zanieczyszczenia wód i gleby oraz nie będą powodować uciążliwości dla sąsiadów”. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja niezgodna jest prawem, gdyż takie sformułowanie ma zbyt ogólny charakter by adresaci norm mogli je stosować. Ponadto w dalszej części tego paragrafu rada dopuściła w/w naprawy pod warunkiem, iż nie będą one stwarzać uciążliwości dla sąsiadów. Taki zapis wkracza w regulacje prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c i tym samym zapis powyższy został wprowadzony bez podstawy prawnej. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. syg. Akt II OSK 2012/12.

Powyższe odnosi się również do § 3 **regulaminu**, w którym Gmina dopuściła kompostowanie odpadów zielonych „jeżeli niepowoduje to uciążliwości dla otoczenia i negatywnego oddziaływania na środowisko”.

Niedopuszczalne jest również umieszczenie w regulaminie czystości i porządku zakazów, odnośnie zagęszczania odpadów komunalnych, wrzucania substancji palnych, żrących, toksycznych, gorącego popiołu oraz wlewania substancji ciekłych, umieszczania w pojemnikach do zbierania zmieszanych odpadów innych odpadów (...), umieszczania w pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych odpadów niebezpiecznych oraz pochodzących z działalności gospodarczej (§8 **regulaminu**). Tego rodzaju zapisy prowadzą bowiem do nałożenia, bez podstawy prawnej obowiązków, ponad te wynikające z ustawy.

W §12 **ust. 3 regulaminu** Gmina określiła maksymalny termin opróżniania zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni przydomowych przez podmiot uprawniony, a w §13 zobowiązała do natymiatowego usunięcia przez podmiot prowadzący w tym zakresie działalność do usuwania zanieczyszczeń powstałych w wyniku załadunku i transportu odpadów i nieczystości ciekłych. Powyższe regulacje wykraczają poza delegację ustawową, ponieważ regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, może określać wyłącznie obowiązki właścicieli nieruchomości, a nie podmiotów zajmujących się odbiorem odpadów i nieczystości.

W § 16 **ust. 1 pkt 7 i 8 regulaminu** zabroniono wprowadzania psów na teren placów zabaw i boisk sportowych oraz do obiektów użyteczności publicznej, placówek handlowych. Tymczasem zakazy te powinny wynikać z innych aktów tj. z regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wydawanych na podstawie art. 40 **ust. 2 pkt. 4** ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast w przypadku innych nieruchomości zgodnie z decyzją dysponujących nimi osób.

W §18 **pkt. 3 regulaminu** Rada przyjęła, iż utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej jest dopuszczalne pod warunkiem zapobiegania powstawaniu uciążliwości, w szczególności zapachowych i akustycznych dla współużytkowników oraz użytkowników nieruchomości sąsiednich. Tymczasem powyższe kwestie, regulują odrębne przepisy, czyli powoływany już w niniejszym rozstrzygnięciu art. 144 kc.

W §20 regulaminu Rada określiła obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie deratyzacji oraz przyjęła, iż jej koszt ponosi właściciel nieruchomości. Tymczasem ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 4 ust. 2 pkt. 8 mówi wyłącznie o wyznaczaniu w regulaminie obszarów podlegających deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia. W świetle brzmienia w/w przepisu należy przyjąć, iż przytoczone postanowienia regulaminu wykraczają poza zakres upoważnienia gminy, wynikającego z w/w przepisu.

Na marginesie należy zauważyć, iż w §1 ust. 2 nie wymieniono pkt. 5 w ramach odpadów suchych.

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.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Marian Podziewski

Otrzymuje:

- 1/ Przewodniczący Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim
- 2/ Burmistrz Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska