

Olsztyn, 28 stycznia 2013r.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. 94 .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 uchwały Nr XXVI/219/2012 Rady Gminy Lidzbark Warmiński z dnia 20 grudnia 2012r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lidzbark Warmiński oraz § 3 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 1-4, § 4 ust. 1 pkt 1, ust. 3, § 5, § 8 ust. 8 – 9, § 9 ust. 11-13, § 10 ust. 1 -5, § 11 pkt 2 i pkt 3, § 12, § 19, § 21, § 22, § 23, § 24, § 26, § 27, § 28 ust. 1, ust. 2 od wyrazu „lub” do końca zdania, ust. 3-5 załącznika do niniejszej uchwały.

### UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Lidzbark Warmiński, powołując się na art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012r., poz. 391) ustaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lidzbark Warmiński.

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy zawarła zapis, iż „traci moc uchwała Nr XXXVII/234/10 Rady Gminy Lidzbark Warmiński z dnia 12 lutego 2010r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Lidzbark Warmiński”.

Natomiast zgodnie z 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 z późn. zm.) regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalone przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych regulaminów, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, i mogą być zmieniane w zakresie upoważnienia zawartego w ustawie zmienianej w art. 1. Nowelizacja ustawy o czystości i porządku weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012r. Biorąc pod uwagę fakt, iż uchwała Rady Gminy w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lidzbark Warmiński została podjęta 20 grudnia 2012r., a do jej obowiązywania niezbędne jest ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa z 14

dniowym *vacatio legis*, toteż niemożliwym było aby regulamin ten wszedł w życie przed utratą mocy obowiązującej regulaminu utrzymania czystości i porządku uchwalonego przez tę Radę w lutym 2010r – tj. przed 1 stycznia 2013r. Toteż zapis § 3 przedmiotowej uchwały należało uznać za bezprzedmiotowy i orzec jak w sentencji.

Odnosząc się zaś do postanowień Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lidzbark Warmiński stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały- zwanego dalej regulaminem, należy wskazać, iż szereg z nich został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku lub z rażącym naruszeniem przepisów tej ustawy bądź innych ustaw szczególnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zw. dalej ustawą o utrzymaniu czystości i porządku) regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy 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 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, co wynika z redakcji tegoż przepisu. Oznacza to, iż uchwała rady gminy regulująca tę kwestię nie może zawierać postanowień, wykraczających poza zakres upoważnienia zawartego w ww. art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. I tak za podjęte bez upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku lub rażąco naruszające przepisy innych ustaw należy uznać następujące postanowienia regulaminu:

- § 3 ust. 1 pkt 1 – stanowiący, iż właściciele nieruchomości zobowiązani są do prowadzenia selektywnego zbierania następujących frakcji odpadów komunalnych – odpadów komunalnych zmieszanych – zapis ten narusza art. 3 ust. 2 pkt. 5 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, poprzez wskazanie odpadów zmieszanych jako frakcji odpadów selektywnie zbieranych,;
- § 3 ust. 2 pkt 1 – zobowiązujący właścicieli nieruchomości do utrzymywania czystości i porządku na terenie nieruchomości, a w szczególności poprzez wyposażenie nieruchomości w urządzenia do gromadzenia odpadów stałych i płynnych – w przypadku gdy nieruchomość położona jest na terenie nie uzbrojonym w kanalizację sanitarną – przedmiotową kwestię reguluje art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ponadto Rada Gminy posługując się wyrażeniem nieznanym ustawie „odpady płynne”, nie definiuje go, co z kolei może prowadzić do różnych interpretacji nakładanego obowiązku, a w akcie prawa miejscowego jest to niedopuszczalne;
- § 3 ust. 2 pkt 2– zobowiązujący właścicieli nieruchomości do oczyszczania ze śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń, z chodników położonych wzdłuż nieruchomości (...) – zapis powtarza regulację zawartą w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku;
- § 3 ust. 2 pkt 3 – zobowiązujący właścicieli nieruchomości do usuwania na bieżąco z dachów, gzymsów i balkonów nawisów śniegowych i sopli lodowych stwarzających zagrożenie dla przechodniów – brak podstawy do regulowania tej kwestii w regulaminie utrzymania czystości i porządku, z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i

porządku wynika obowiązek unormowania w regulaminie wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń tylko z tych części nieruchomości, które służą do użytku publicznego. A za takie, w kontekście przepisów tejże ustawy należy uznać tylko i wyłącznie chodniki położone wzdłuż nieruchomości, które to pojęcie bliżej zdefiniowano w jej art. 5 ust. 1 pkt 4 (tak też K. Bandarzewski, P. Chmielnicki., B. Dziedkiewicz "Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach", Lexis Nexis, Wydanie 1, str. 168, str. 143). Należy również podnieść, iż tego rodzaju zapisy prowadzą do nałożenia, bez podstawy prawnej obowiązków, ponad te wynikające z ustawy;

- § 3 ust. 2 pkt 4 – nakładający na właściciela nieruchomości obowiązek dbania o czystość i estetykę budynków oraz ogrodzeń, które bezpośrednio sąsiadują z nieruchomościami służącymi do użytku publicznego – zapis ten nie znajduje oparcia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust 2 ustawy o czystości i porządku w gminach;

W kompetencji organu stanowiącego wskazanej w art. 4 ust 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku nie mieszczą się również zapisy wprowadzone przez Radę Gminy w § 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 regulaminu dotyczące używania do mycia pojazdów samochodowych wyłącznie środków ulegających biodegradacji, które nie powodują zanieczyszczenia środowiska (§ 4 ust. 1 pkt 1) oraz dokonywania napraw pod warunkiem zachowania przepisów z zakresu ochrony środowiska oraz nie powodowania uciążliwości dla mieszkańców sąsiednich nieruchomości (§ 4 ust. 3). Należy wskazać, iż kwestie związane z zanieczyszczeniem środowiska, zostały uregulowane przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.), a kwestie „uciążliwości dla mieszkańców sąsiednich nieruchomości” reguluje Księga II tytuł I dział II ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964r. Nr 16, poz. 63, z późn.zm.).

Umocowania w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie znajduje umieszczenie w regulaminie postanowień odnoszących się do obowiązków organizatorów imprez masowych tj. w § 5 i § 12. Należy wskazać, iż przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zgodnie z jej regulacją zawartą w art. 1 pkt 1 określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku. Natomiast obowiązki organizatora imprezy masowej kompleksowo reguluje ustawa z 20 marca 2009r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504, z późn. zm.).

Co do postanowień zawartych w § 8 ust. 8 i §11 pkt 2 – 3 regulaminu dotyczącego obowiązków właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz budynków użyteczności publicznej w zakresie zawierania umów na odbieranie odpadów komunalnych i sposobu dokumentowania realizacji tego obowiązku oraz obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie usuwania nieczystości ciekłych należy wskazać, iż kwestie te została uregulowane w art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i

porządku w gminach i nie zostały, poza ustaleniem częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów, objęta normą kompetencyjną z art. 4 ust. 2 tej ustawy.

Odnosnie zaś postanowień § 8 ust. 9 dotyczących powinności prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów biodegradowalnych i zielonych za pomocą przydomowego kompostownika przez właścicieli nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej i zagrodowej pod warunkiem, iż jego umiejscowienie nie jest uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, należy wskazać, iż ustawa o odpadach obowiązująca w dacie uchwalenia regulaminu (art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach) jak i ustawa obowiązująca obecnie (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach - Dz. U. z 2013r. poz. 21) dopuszcza kompostowanie przez osoby fizyczne na potrzeby własne. Jednakże nie jest to ich obowiązek a ich uprawnienie. Nawiązując zaś do uregulowań dotyczących położenia kompostownika należy wskazać, iż takie określenie lokalizacji kompostownika nie mieści się w delegacji z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

Za niezgodne z prawem należy uznać zapisy § 9 ust. 11 -13 regulaminu, dotyczące kolejno:

- utworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów we wszystkich sołectwach (ust. 11) – nie mieści się w dyspozycji normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku,
- szczegółowego harmonogramu (ust. 12) – zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku do ustalenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego jest Rada Gminy, a nie przedsiębiorca,
- prawa odmowy przyjęcia odpadów (ust. 13) – kwestia ta została uregulowana odmiennie w art. 9 f ustawy o utrzymaniu czystości i porządku tj. w przypadku niedopełniania przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę.

Z przekroczeniem podstawy prawnej podjęto ponadto zapisy § 10 Regulaminu. Rada nie była właściwa do zabronienia:

1. gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gruzu, gorącego popiołu, żużli, (...), które nie są odpadami komunalnymi;
2. spalania w pojemnikach lub na terenie nieruchomości, bądź poza nią odpadów komunalnych (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 23 października 2007r. sygn. akt II SA/Rz 59/07);
3. gromadzenia odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych
4. gromadzenia i umieszczania w koszach ulicznych odpadów komunalnych wytworzonych w lokalach handlowych, gastronomicznych, targowiskach, lokalach usługowych i

mieszkalnych

5. Podrzucania odpadów komunalnych na teren innej nieruchomości i do pojemników będących w posiadaniu innego właściciela
6. wrzucania do pojemników i worków na papiery opakowania wielomateriałowe:
  - a) opakowania z zawartością, np. żywnością, wapnem, cementem,
  - b) tapety i kalki,
  - c) zatuszowanego papieru,
7. wrzucania do pojemników i worków na opakowania szklane:
  - a) ceramikę (porcelana, naczynia typu arco, talerze, doniczki),
  - b) szkła płaskiego (...),
  - c) szklane opakowania farmaceutyczne i chemiczne (...),
  - e) żarówki (...);
8. wrzucania do pojemników i worków na opakowania z tworzyw sztucznych i metale:
  - a) tworzywa sztuczne pochodzenia medycznego,
  - b) opakowania i butelki po olejach i smarach, puszki i pojemniki po farbach i lakierach (...),
  - c) opakowania po środkach chwasto- i owadobójczych (...)(...)

W materii regulaminowej nie mieści się także część przepisów Rozdziału VI załącznika do uchwały. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy Rada 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 oraz wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

W Regulaminie nie powinny być zamieszczane zapisy zobowiązujące do przestrzegania przepisów innych ustaw tu ustawy o ochronie zwierząt (§ 19), odwołań do innych uchwał Rady Gminy tu „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi (...)” – (§ 24) oraz związanych z obowiązkiem unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych (§ 21-22).

Zapisy § 26 i § 27 regulaminu wskazujące, iż w razie potrzeby organ wykonawczy gminy może nałożyć na właściciela nieruchomości obowiązek przeprowadzenia deratyzacji oraz rozstrzygnięcie o jej kosztach wykraczają poza normę kompetencyjną wskazaną w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku ograniczającą się do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, którą zresztą Rada Gminy prawidłowo wskazała w § 25 regulaminu.

Dodać trzeba, że wyczerpujące określenie w art. 4 ust. 2 ustawy spraw, które mogą być uregulowane w regulaminie oznacza również zakaz materii nieuregulowanej w/w przepisem. Zapisy § 28 Regulaminu naruszają tę zasadę. Wobec tego wprowadzenie do przedmiotowej uchwały postanowień dotyczących obowiązków właścicieli nieruchomości niezamieszkałych odnośnie zawierania umów z przedsiębiorcami, których przedmiotem będzie odbiór odpadów komunalnych, kontroli nad wypełnianiem obowiązków zawartych w regulaminie przez upoważnionych pracowników, obowiązek udostępnienia nieruchomości do przeprowadzenia kontroli, a także wprowadzenie przepisów karnych – rażąco naruszają prawo.

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.**

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

*Marian Podziewski*

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Lidzbark Warmiński
2. Wójt Gminy Lidzbark Warmiński

DYREKTOR  
Wydziału Prawnego i Nadzoru

*Elżbieta Sabańska*