



Olsztyn, dnia 8 kwietnia 2013r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. 243 .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 **uchwały Nr XXXII/186/2013 Rady Gminy Nowe Miasto Lubawskie z/s w Mszanowie z dnia 6 marca 2013r.** w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Miasto Lubawskie w części dotyczącej § 6 ust. 2, § 8, § 17 ust. 3 pkt 2, § 18 ust. 3 pkt 2 i ust. 4, § 21 uchwały.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Nowe Miasto Lubawskie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 Nowe Miasto Lubawskie.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Gminy we wskazanych powyżej postanowieniach w sposób rażący narusza prawo.

Na wstępie należy 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 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.

Organ nadzoru badając treść przedmiotowej uchwały stwierdził, iż Rada Gminy Nowe Miasto Lubawskie, ustalając Regulamin, niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

Ze względu na działanie bez podstawy prawnej zakwestionowana musi zostać część § 4 Regulaminu zezwalającego właścicielom nieruchomości, na terenie których w wyniku pielęgnacji zieleni powstają odpady zielone, do ich kompostowania we własnym zakresie i na własne potrzeby –w zakresie odniesienia do uciążliwości dla otoczenia. W myśl art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno - gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Rada gminy nie posiada uprawnień do doprecyzowania w/w regulacji. Ponadto ustawa z dnia 14 grudnia

2012r. o odpadach (Dz.U. 2013r. poz. 21) pozwala na kompostowanie na potrzeby własne bez dodatkowych warunków.

Z przekroczeniem podstawy prawnej Rada wprowadziła do regulaminu postanowienie § 6 ust. 2 stanowiące, iż naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi, związane z ich bieżącą eksploatacją mogą być przeprowadzane w obrębie nieruchomości, jeżeli nie spowodują zanieczyszczenia wód i gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 2012/12 uznał, iż uzależnienie mycia i napraw pojazdów od braku uciążliwości dla innych osób i środowiska wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c., a ponadto wprowadza warunek braku zanieczyszczenia środowiska, który jest zbyt ogólny aby adresaci normy mogli go zachować.

Rada nie była właściwa do zakazania właścicielom nieruchomości w § 8 Regulaminu:

- 1) zagęszczania odpadów komunalnych zbieranych w pojemnikach w sposób uniemożliwiający ich usunięcie z pojemnika,
- 2) wrzucania do pojemnika substancji palnych, żrących, toksycznych, gorącego popiołu oraz wlewania substancji ciekłych,
- 3) 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 uchwale,
- 4) umieszczania w pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych odpadów niebezpiecznych oraz pochodzących z działalności gospodarczej.

W materii regulaminowej nie mieści się także zawarta w Rozdziale 6. uchwały treść § 17 ust. 3 pkt 2. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 6 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. Zakwestionowane musi być zobowiązanie właścicieli psów do niewprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, placówek handlowych lub gastronomicznych, na tereny placów gier i zabaw, boisk, piaskownic dla dzieci oraz na inne nieruchomości oznakowane przez właściciela nieruchomości zakazem wprowadzania zwierząt domowych. Obowiązek ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów nie może być, jak wskazał to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 września 2008r., sygn. akt: II SA/Lu 485/08, wykonywany przez określenie zakazu wprowadzania zwierząt na określone obiekty. W ocenie organu nadzoru, Rada dokonując regulacji w tym zakresie, wykroczyła poza swoje kompetencje.

W materii regulaminowej określonej art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mieści się ponadto § 18 ust. 3 pkt 2 zobowiązujący posiadacza zwierząt gospodarskich do niepowodowania przez prowadzoną hodowlę uciążliwości, w szczególności zapachowych dla współużytkowników oraz użytkowników nieruchomości sąsiednich.

Z kolei w ust. 4 § 8 Rada określiła że pszczoły powinny być trzymane w ulach ustawionych w odległości co najmniej 5 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiednich.

Kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich reguluje art. 144 kodeksu cywilnego. Ponieważ Rada Gminy nie posiada upoważnienia do uszczegóławiania tych regulacji, dlatego powyższy zapis należało uznać za sprzeczny z prawem.

W § 21 uchwały Rada przyjęła, iż traci moc uchwała nr XV/83/2011 z dnia 30 grudnia 2011r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Miasto Lubawskie. Zapis ten rażąco narusza 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 ze zm.), który reguluje tę kwestię jednoznacznie stanowiąc, iż 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, tj. do 31 grudnia 2012r. Tym samym regulaminy czystości i porządku w gminach utraciły moc obowiązującą ex lege, co skutkuje też brakiem podstawy do regulowania powyższego zagadnienia przez Radę Gminy Nowe Miasto Lubawskie.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko - Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Nowe Miasto Lubawskie z/s w Mszanowie;
2. Wójt Gminy Nowe Miasto Lubawskie z/s w Mszanowie.

