

Olsztyn, 12 kwietnia 2013r.

PN.4131.268 .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 XXVIII/238/13 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 8 marca 2013r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Ryn” w części dotyczącej § 5 ust. 1, ust. 3 pkt 1 i ust. 4, § 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 2, § 8 ust. 3 w zakresie zapisu: „... oraz podjęciu działań zmierzających do usunięcia śliskości z chodnika”, § 11 ust. 1 w zakresie zapisu: „... oraz ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie swoich zwierząt”, § 16 załącznika do uchwały oraz § 3 uchwały.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Rynie, 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 Ryn, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXVIII/238/13.

W ocenie organu nadzoru w/w uchwała Rady Miejskiej, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, 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 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.

Analizując treść przedmiotowego Regulaminu, należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Rynie niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

W § 5 ust. 1 Rada wskazała, że podczas wyznaczania miejsc gromadzenia odpadów komunalnych należy uwzględnić obowiązujące przepisy, w tym w szczególności przepisy § 22 i 23 rozporządzenia ministra infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. 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.

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.

Realizując dyspozycję w/w przepisu Rada w § 5 ust. 3 załącznika do uchwały ustaliła standardy utrzymania pojemników i miejsc zbierania odpadów, zakładając, iż podmiot odbierający odpady komunalne zapewnia dostarczenie pojemników na odpady i odpowiada za ich stan sanitarny, w szczególności poprzez ich mycie, dezynfekcje i dezynsekcje, co najmniej dwa razy w roku. Na gruncie cytowanych zapisów Regulaminu ponownie podkreślić należy ograniczony zakres kompetencji normotwórczych organów stanowiących gmin, które każdorazowo wynikać muszą z ustawowego upoważnienia. Żaden z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w tym również normy powołane przez Radę jako podstawy prawne uchwały, nie przyznają organom stanowiącym gmin uprawnień do określania standardów utrzymania miejsc zbierania odpadów. W omawianym zakresie kompetencje te ograniczają się wyłącznie do określenia warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych.

Bez podstawy prawnej Rada wskazała również, że podmiot odbierający odpady komunalne jest zobowiązany do dostarczenia pojemników na odpady oraz odpowiada za ich stan sanitarny (§ 5 ust. 3 pkt 1 załącznika do uchwały). Stwierdzić trzeba ponadto, iż co do zasady adresatem obowiązków wynikających z regulaminów utrzymania czystości i porządku są właściciele nieruchomości. Z kolei z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W związku z powyższym brak jest jakichkolwiek podstaw, aby na mocy zapisu regulaminu

obowiązkiem dostarczenia oraz utrzymywania pojemników na odpady w odpowiednim stanie sanitarnym obciążyć podmiot odbierający odpady.

W ocenie organu nadzoru bez podstawy prawnej Rada wskazała ponadto w § 5 ust. 4 Regulaminu, iż pojemniki do gromadzenia odpadów komunalnych powinny być eksploatowane zgodnie z ich przeznaczeniem, z zachowaniem zasad bezpieczeństwa.

Zakwestionowane muszą zostać również zapisy ust. 2 § 7 załącznika do uchwały, w których organ stanowiący, w celu ograniczania ilości wytwarzanych odpadów, zmniejszania ich objętości oraz racjonalizacji procesu segregacji, w sposób nieuprawniony określił wymagania wobec adresatów Regulaminu. W ocenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, Rada nie jest właściwa do nakazania właścicielom nieruchomości opróżniania opakowań z pozostałości produktu przed umieszczeniem w pojemniku na odpady surowcowe (§ 7 ust. 2 pkt 1) oraz redukcji objętości odpadów surowcowych poprzez zgniatanie plastikowych butelek, opakowań wielomateriałowych oraz tekturowych przed umieszczeniem w pojemniku na odpady (§ 7 ust. 2 pkt 1).

Dodać także należy, że 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.

Mając na względzie cytowane powyżej przepisy uznać trzeba, że niedopuszczalnym jest umieszczenie w Regulaminie czystości i porządku zapisu przewidującego podjęcie działań zmierzających do usunięcia śliskości z chodnika (§ 8 ust. 3 Regulaminu). Tego rodzaju zapis prowadzi bowiem do nałożenia, bez podstawy prawnej obowiązku usuwania śliskości – czego ustawa nie przewiduje.

W materii regulaminowej nie mieści się także część zapisów § 11 ust. 1 załącznika do uchwały. 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. Wobec tego koniecznym jest zakwestionowanie regulacji zakładającej, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie swoich zwierząt. Nadmienić należy, że kwestie wskazane w/w przepisie, uregulowane są w chociażby w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), a organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do modyfikowania regulacji ustawowej. Wobec tego w/w zapis został podjęty bez podstawy prawnej.

Wyeliminowany z obrotu prawnego musi być również § 16 Regulaminu stanowiący, iż na innych terenach wyłączonych z produkcji rolnej dopuszcza się możliwość chowu i utrzymania zwierząt gospodarskich, pod warunkiem spełnienia wymogów sanitarno-weterynaryjnych, hodowlanych, budowlanych, ochrony środowiska i ochrony zwierząt określonych w przepisach prawa, a w szczególności:

zapewnienia odpowiednich pomieszczeń w budynkach oraz właściwych warunków bytowania i opieki zwierząt, zgodnych z normami dla danego gatunku, wieku i stanu fizjologicznego zwierzęcia (pkt 1), gromadzenia i usuwania odpadów i nieczystości wytwarzanych podczas prowadzenia hodowli zgodnie z obowiązującymi przepisami i nie powodujący zanieczyszczenia terenu nieruchomości (pkt 2) oraz przestrzegania obowiązujących przepisów sanitarno-epidemiologicznych (pkt 3).

Zapisy pkt 1 i 3 w/w przepisu należy uznać za kolejną nieuprawnioną ingerencję w sferę regulowaną przez przepisy kodeksu cywilnego. Cytowane powyżej przepisy podjęte są przez Radę bez podstawy prawnej, a zatem muszą być przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego. Ze względu na działanie bez podstawy prawnej zakwestionowany musi zostać natomiast pkt 2 § 16 Regulaminu – rada nie może ingerować w tę sferę, gdyż obowiązki właścicieli nieruchomości w tym zakresie wynikają wprost z art. 5 ust. 1 pkt 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Jednocześnie należy zauważyć, że Rada Miejska, podejmując w dniu 8 marca 2013r. uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Ryn zdecydowała jednocześnie w § 3 uchwały o utracie mocy dotychczas obowiązującej w tym zakresie uchwały Nr XXI/167/04 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 30 grudnia 2004r. Tymczasem, stosownie do art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011r. (Dz.U. z 2011r. nr 152 poz. 897), regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalone przed dniem wejścia w życie tej ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych regulaminów, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Dotychczasowy regulamin stracił zatem moc z mocy prawa z dniem 31 grudnia 2012r.

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.

WOJEWODA
w/z
Jan M. Masłanica
WICEWOJEWODA

Otrzymuje:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Rynie,
2. Burmistrz Rynu.