



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 7 maja 2013 r.

Poz. 1748

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.228.2013 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2013 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXVII/173/2013 Rady Miasta Górowo Iławeckie z dnia 27 lutego 2013 r.** w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Górowo Iławeckie w części dotyczącej: § 2 uchwały oraz § 1 ust. 2, § 2 pkt 7, 8, 9, 10, 12, § 3 ust. 2 pkt 4, § 3 ust. 4, § 4, § 7 ust. 1 w zakresie wyrazów „w sposób niepowodujący uciążliwości dla mieszkańców i osób trzecich”, § 10 ust. 2 pkt 6 w zakresie wyrazów „przy czym nie może to powodować uciążliwości dla użytkowników sąsiednich nieruchomości”, § 18 załącznika do ww. uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2013 r. Rada Miasta Górowo Iławeckie podjęła uchwałę Nr XXXVII/173/2013 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Górowo Iławeckie w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

W § 2 przedmiotowej uchwały Rada Miasta zawarła zapis „iż traci moc uchwała Nr LVI/274/10 z dnia 9 września 2010 roku w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Górowo Iławeckie”.

Natomiast zgodnie z art. 22 ust.2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. 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 2012 r. Biorąc pod uwagę fakt, iż uchwała Rady Miasta w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Górowo Iławeckie została podjęta w dniu 27 lutego 2013 r, 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 we wrześniu 2010 r – tj. przed 1 stycznia 2013 r. Toteż zapis § 2 przedmiotowej uchwały należało uznać za bezprzedmiotowy i orzec jak w sentencji.

Odnosząc się zaś do postanowień Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Górowo Iławeckie stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, należy wskazać, iż podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2012 r, poz. 391), zgodnie z którym rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, iż organy

samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykroczać poza zakres delegacji ustawowej. W związku z tym, bezspornym pozostaje fakt, iż regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykroczać poza materię przewidzianą w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą zostać unormowane w uchwale rady gminy. Nie przyznaje on kompetencji organowi stanowiącemu gminy ani do uchwalania aktów prawa miejscowego obejmujących zagadnienia inne niż wymienione w cyt. przepisie, ani stanowienia regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, ponieważ oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że przepis art. 4 ust. 2 ww. ustawy ma charakter zamknięty, co oznacza, że uchwalając na jego podstawie regulamin utrzymania porządku i czystości, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień.

W ocenie organu nadzoru niektóre zapisy Regulaminu zostały wprowadzone bez podstawy prawnej, wykraczają poza upoważnienie zawarte w przepisie stanowiącym podstawę do podjęcia Regulaminu, pozostają w sprzeczności z obowiązującymi przepisami, czy modyfikują zapisy ustawy.

W § 1 ust 2 Regulaminu Rada postanowiła, iż „postanowienia regulaminu obowiązują właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych położonych na terenie Miasta Górowo Iławeckie, wykonawców robót budowlanych prowadzonych (.....), przedsiębiorców użytkujących tereny służące komunikacji publicznej (.....), właścicieli, użytkowników wieczystych, najemców (.....), zarządców dróg (.....), przedsiębiorców uprawnionych (.....).

Jak wskazano wyżej regulamin czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego i jako źródło prawa obowiązuje na terenie właściwości organu tworzącego dany akt. Normy aktu prawa miejscowego są abstrakcyjne, generalne i kierowane do nieokreślonego adresata, wprowadzenie zatem powyższego zapisu Regulaminu stanowi rażące naruszenie prawa.

W § 2 Regulaminu Rada zdefiniowała pojęcia używane w Regulaminie.

W ust. 7, 8, 9, 10, 12 formułując definicje odpadów komunalnych, odpadów niebezpiecznych, odpadów opakowaniowych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów zielonych, Rada zmodyfikowała zakres pojęciowy definicji, określonych odpowiednio w art. 3 ust. 1 pkt 7 (w odniesieniu do odpadów komunalnych), art. 3 ust. 4 (w odniesieniu do odpadów niebezpiecznych), art. 3 ust. 1 pkt 10 (w odniesieniu do odpadów ulegających biodegradacji), art. 3 ust. 1 pkt 12 (w odniesieniu do odpadów zielonych) ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach (Dz. U z 2013 roku, poz. 21) oraz art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 2001 roku o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz. U, Nr 63, poz. 638 z póź. zm) (w odniesieniu do odpadów opakowaniowych). Nadto, Rada definiując pojęcia odpadów: komunalnych, niebezpiecznych, ulegających biodegradacji, zielonych odwołała się do nieobowiązującego aktu prawnego.

W ramach wynikającego z art. 4 ust 2 pkt 1 lit. b ustawy obowiązku określenia wymagań w zakresie utrzymania 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.

Właściciel nieruchomości, w myśl powołanych wyżej przepisów art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy zobowiązany jest jedynie do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (.....).

W ramach Regulaminu brak jest zatem podstaw do zobowiązania, jak wynika to z treści § 3 ust. 4, właścicieli punktów handlowych, parkingów, obiektów sportowych, kierowników budów, (.....) organizatorów imprez o charakterze publicznym do niezwłocznego usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg, przystanków komunikacyjnych oraz placów i chodników w sposób nie powodujący zakłóceń ruchu pieszych i pojazdów i zobowiązujących właścicieli nieruchomości do posypywania piaskiem chodników położonych wzdłuż nieruchomości - § 3 ust. 2 pkt 4. W materii regulaminowej nie mieszczą się również wprowadzone przez Radę zakazy określone w § 4 Regulaminu.

Poza delegacją ustawową Rada wprowadziła też zakazy określone w § 7 ust 1 Regulaminu, w którym Rada określiła rodzaj i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunki rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym nakazując ich rozmieszczenie w sposób nie powodujący uciążliwości dla mieszkańców i osób trzecich. Zdaniem organu nadzoru w ramach regulacji art. 4 ust 2 pkt 2 wyżej powołanej ustawy nie mieści się możliwość wprowadzania zakazów oraz regulacji dotyczących stosunków sąsiedzkich. W tym miejscu należy wskazać, iż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 roku, sygn. akt: II OSK 2012/12 stwierdził, iż regulacja dotycząca uciążliwości dla innych osób wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c. Powyższe rozważania dotyczą również zapisów § 10 ust. 2 pkt 6 Regulaminu. Zauważyć trzeba, że to Kodeks cywilny reguluje kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich. W myśl art. 144 k.c właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały 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.

W Rozdziale IX Regulaminu, zostały uregulowane postanowienia końcowe, wśród nich znalazł się m.in. § 18 ust. 5, z którego wynika, iż kto nie wykonuje obowiązków określonych Regulaminem, podlega karze grzywny. Postępowanie w tej sprawie toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Zapis ten wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jedynie bowiem przepisy porządkowe wydawane na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, mogą określać sankcje za ich nieprzestrzeganie. Uchwalony Regulamin nie jest przepisem porządkowym, a zatem nawet pośrednie określenie sankcji, poprzez odwołanie się do przepisów ustawy jest pozbawione podstawy prawnej.

Dodać trzeba, że wyczerpujące określenie w art. 4 ust. 2 ustawy spraw, które mogą być uregulowane w regulaminie oznacza również zakaz regulowania materii niewymienionej w w/w przepisie. Zapisy § 18 ust. 1, 2, 3, 4, Regulaminu naruszają tę zasadę. Wobec tego wprowadzenie do przedmiotowej uchwały postanowień dotyczących wskazania organów uprawnionych do kontroli nad realizacją obowiązków wynikających z Regulaminu i ich uprawnień w tym zakresie (§ 18 ust 1, ust. 2), obowiązków właścicieli nieruchomości (§ 18 ust. 3) postanowień informacyjnych (§ 18 ust. 4) – rażąco naruszają prawo.

Wskazać też trzeba, iż zgodnie z art. 5 ust 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust 1-4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

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

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Jan Maścianica
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski