



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 22 sierpnia 2016 r.

Poz. 3396

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.326.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 17 sierpnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446), stwierdzam nieważność załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIII/193/2016 Rady Miejskiej w Węgorzewie z dnia 27 lipca 2016r w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Węgorzewo, w zakresie:

- § 3 ust. 4 załącznika do uchwały,
- § 11 ust. 4 załącznika do uchwały,
- § 13 ust. 1 pkt 7 i pkt 8 załącznika do uchwały,
- § 14 ust. 2 załącznika do uchwały, w części dotyczącej sformułowania „w uzasadnionych przypadkach, deratyzację przeprowadza się w miarę potrzeby, również w innych terminach”.

#### Uzasadnienie

Uchwałą wskazana na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 4 sierpnia 2016r., Rada Miejska w Węgorzewie, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016r., poz. 250), uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku, stanowiący załącznik do uchwały.

Na wstępie należy podkreślić, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do obowiązkowych zadań własnych gminy należy zapewnienie czystości i porządku na swoim terenie oraz tworzenie niezbędnych warunków do ich utrzymania. Jednym z instrumentów pomocnym 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 tego przepisu ustawodawca doprecyzował wymagania, jakie regulamin winien zawierać. Zadaniem organu stanowiącego gminy jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, lecz wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisie tym ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem "w szczególności", a dokonał szczegółowego wyliczenia. Wyliczenie kategorii spraw, przekazanych organowi stanowiącemu gminy do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, ma zatem charakter wyczerpujący. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego regulaminu winna zawierać pełny zakres regulacji określony w tym przepisie, a jednocześnie nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza jego zakres. Nakładanie bowiem na właścicieli nieruchomości obowiązków wykraczających poza delegację ustawową, wkracza w sferę praw i wolności obywatelskich zastrzeżoną dla aktów wyższego rzędu. Wszelkie zatem odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w art. 4 ust. 2 ustawy, stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

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.

Zważywszy natomiast na rygor odpowiedzialności, grożącej za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie (art. 10 ust. 2a ustawy), regulacja regulaminowa musi być adekwatna do zakresu delegacji udzielonej radzie, jak też staranna i jednoznaczna.

W § 3 ust. 4 Regulaminu ustanowiono zakazy:

- 1) *umieszczania w pojemnikach przeznaczonych na zmieszane odpady komunalne, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów z remontów i budowlanych, leków i chemikaliów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, baterii i akumulatorów oraz zużytych opon.*
- 2) *umieszczania w pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, odpadów pochodzących z działalności gospodarczej nie mających charakteru odpadów komunalnych, w tym odpadów medycznych,*
- 3) *umieszczania w pojemnikach przeznaczonych do selektywnej zbiórki, odpadów innych niż te na jakie przeznaczony jest pojemnik."*

Wprowadzenie powyższych zakazów nie znajduje podstawy prawnej w delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wykraczają one poza zawarte w tym przepisie upoważnienie. Wymienione w §3 ust.4 zakazy wynikają z innych aktów prawnych, w tym z ustawy o odpadach. Ustawa o odpadach określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasadą zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczenia ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwianiu odpadów .

W § 11 ust. 4 Regulaminu, określając, stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 8) ustawy, inne wymagania, wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, Rada wskazała, iż w celu ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów, zmniejszania ich objętości oraz racjonalizacji procesu segregacji, wymaga się:

- opróżniania opakowań z pozostałości produktu przez umieszczeniem w pojemniku na odpady selektywnie zebrane,
- redukcji objętości odpadów selektywnie zebranych poprzez zgniatanie plastikowych butelek, opakowań wielomateriałowych oraz tekturowych przed umieszczeniem w pojemniku na odpady,
- przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, przynajmniej takich jak: papier, metal, tworzywa sztuczne i szkło,
- wydzielenia odpadów wielkogabarytowych ze strumienia odpadów komunalnych,
- wydzielenia odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne ze strumienia odpadów komunalnych,
- wydzielenia odpadów niebezpiecznych ze strumienia odpadów komunalnych.

Podnieść należy, iż wojewódzki plan gospodarki odpadami, nie stanowi prawa powszechnie obowiązującego, lecz ma charakter wewnętrzny. W konsekwencji, określane w regulaminie wymagania, wynikające z planów gospodarki odpadami, nie mogą nakładać na podmioty zewnętrzne obowiązków, wywołujących skutki prawne, zwłaszcza mogących powodować odpowiedzialność prawną. Jak wskazał również Wojewoda Dolnośląski, w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 25 marca 2014r., znak: NK-N.4131.7.9.2014.GD1, plany gospodarki odpadami, tak samo jak programy ochrony środowiska, nie mają charakteru normatywnego, obowiązują jedynie "wewnątrz" administracji, w związku z czym nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji.

Postanowienia planu wojewódzkiego, nie mogą nakładać na właścicieli nieruchomości wymogu opróżniania opakowań z pozostałości produktu, obowiązku redukcji objętości odpadów selektywnie zebranych, obowiązku przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, a także obowiązku wydzielenia ze strumienia odpadów komunalnych odpadów wielkogabarytowych, budowlanych, rozbiórkowych i odpadów niebezpiecznych. Ewentualne wymagania w tym zakresie, mogą zostać ujęte

w regulaminie czystości co najwyżej w formie zaleceń i pouczeń (jako działań o charakterze edukacyjnym), nie w formie nakazów.

W § 13 Regulaminu Rada określiła wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej.

Za sprzeczne z prawem należy uznać postanowienia § 13 pkt 7 i pkt 8 Regulaminu, w których wskazano, iż osoby utrzymujące pnie pszczele, są zobowiązane do zachowania środków ostrożności i dołożenia wszelkich starań, aby hodowla ta nie była uciążliwa dla mieszkańców i użytkowników nieruchomości sąsiednich, a nadto wskazano, iż ule z pszczołami należy ustawiać w odległości co najmniej 10m od granicy nieruchomości, w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla mieszkańców i użytkowników nieruchomości sąsiednich, W ocenie organu nadzoru, przywołana regulacja wkracza w materię prawa sąsiedzkiego, regulowaną na gruncie art. 144 Kodeksu cywilnego, a w konsekwencji – nie mieści się w kompetencji ustawowej.

W treści § 14 ust. 2 załącznika do uchwały, określając terminy przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji, Rada postanowiła, iż obowiązkową deratyzację wykonuje się corocznie w terminie od 15 września do 30 listopada; w uzasadnionych przypadkach, deratyzację przeprowadza się w miarę potrzeby, również w innych terminach.

Stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, Rada powinna wyznaczyć obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz wskazać terminy jej przeprowadzania. Wymagań tych nie spełnia przepis, w którym Rada wskazuje „w miarę potrzeb”, „w uzasadnionych przypadkach”. Przepis taki wprowadza bowiem upoważnienie dla bliżej nieokreślonego podmiotu do oceny potrzeb i terminu przeprowadzenia deratyzacji, gdy tymczasem taki obowiązek wynika z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013r., poz. 947; późn.zm.), zgodnie z którym właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należyтым stanie higieniczno-sanitarnym, w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności zwalczać gryzonie. W związku z powyższym organ nadzoru uznał za konieczne stwierdzenie nieważności § 14 ust. 2 Regulaminu w zakresie sformułowania „w uzasadnionych przypadkach, deratyzację przeprowadza się w miarę potrzeby, również w innych terminach”.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Sławomir Sadowski  
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski