

Olsztyn, dnia 12 marca 2013 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. 188 .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 XIX/126/2013 Rady Gminy Lubomino z dnia 14 lutego 2013r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubomino z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Lubomino, na sesji w dniu 21 grudnia 2012 r., powołując się na art.18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest przyjęcie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubomino, stanowiącego jej załącznik.

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 tworzenia niezbędnych warunków 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 przepisu ustawodawca doprecyzował wymagania w zakresie regulacji, jakie winny być zawarte w regulaminie. 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 wymagań. 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 odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniający-art. 4 ust. 2 ustawy stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

W Rozdziale IX Regulaminu, 18 Rada zawarła regulacje dotyczące obszarów podlegającym obowiązkowej deratyzacji i częstotliwości jej przeprowadzenia, poświęcając temu zagadnieniu § 17. W § 18 rada wskazała natomiast, iż termin i obszar przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji podaje do wiadomości publicznej Wójt, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym poprzez ogłoszenie na stronie internetowej Urzędu Gminy oraz na tablicach ogłoszeń w sołectwach gminy.

Podkreślić należy, że art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje, że regulamin ma określać zasady wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Zapisy uchwały Rady Gminy Lubomino nie określają terminów przeprowadzenia deratyzacji. Co więcej - ustawowe upoważnienie w tym zakresie dotyczy wyłącznie rad gmin i nie przewiduje ono możliwości przekazania tych kompetencji innym organom. Zatem upoważnienie Wójta przez Radę do wskazania terminu deratyzacji nie ma oparcia ustawowego, tym samym stanowi przekroczenie kompetencji ustawowych Rady. Rada gminy jest wyłącznie uprawniona do wyznaczenia obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu, to jest - jak w przedmiotowej uchwale - Wójtowi Gminy. Delegowanie tego obowiązku na inny podmiot, w tym wójta, stanowi istotne naruszenie prawa. W konsekwencji uznać należy, iż przedmiotowy Regulamin nie określa terminów przeprowadzania deratyzacji, a co za tym idzie - Rada nie wyczerpała kwestionowaną uchwałą wszystkich obligatoryjnych elementów składowych, określonych powołanym wyżej art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach, a uchybienie to stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

W § 2 uchwały Rada wskazała, iż traci moc uchwała Nr II/10/2006 Rady Gminy Lubomino z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubomino. W tym miejscu wskazać należy, iż 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. 2011, Nr 152, poz. 897 z późniejszymi zmianami) 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. Omawiana ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., zatem zgodnie z przytoczoną powyżej regulacją uchwalone przed wejściem w życie ustawy przez właściwe organy regulaminy utrzymania czystości i porządku utraciły moc najpóźniej 31 grudnia 2012 r. Bez wątplenia uchwała Nr II/10/2006 Rady Gminy Lubomino objęta jest dyspozycją art. 22 ust. 2 przedmiotowej uchwały, zatem bezprzedmiotowym jest zapis § 2 uchwały Nr XIX/126/2013 Rady Gminy Lubomino z dnia 14 lutego 2013 r., stanowiący o utracie mocy obowiązującej poprzedniej uchwały regulującej to zagadnienie, skoro akt ten został wyeliminowany z obrotu prawnego przez normę rangi ustawowej.

Niezależnie od wskazanego powyżej uchybienia, również inne zapisy regulaminu zostały podjęte z naruszeniem prawa.

Rada w § 3 pkt 3 Regulaminu zawarła zapisy mające regulować zasady uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń. W zdaniu drugim omawianego zapisu Rada wskazała, iż właściciel nieruchomości nie jest zobowiązany do uprzątnięcia chodnika na którym dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych, zgodnie z ustaleniami § 5 uchwały. Zapis ten stanowi w istocie jedynie powtórzenie regulacji zawartej w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a co za tym idzie - nie zawierając żadnych zapisów o charakterze normatywnym jest zapisem zbędnym. 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. Z tych samych powodów za wadliwy uznać należy zapis zawarty w § 15 ust. 6 Regulaminu, w którym Rada wskazała, że zasady postępowania z bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy określa odrębna uchwała. W wadliwy jest również zapis § 5 ust. 1 Regulaminu, dotyczący tej samej materii. W omawianym zapisie wskazano, iż obowiązek usuwania błota, śniegu i lodu dotyczy nieruchomości udostępnionych do użytku publicznego. W tym miejscu wskazać należy, iż zapis ten modyfikuje regulację ustawową, która upoważnia organy stanowiące gmin do określania zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie upoważnia organów stanowiących gminy do modyfikacji zasad wynikających z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ścisłe przestrzeganie normy kompetencyjnej jest niezbędne również z powodu sankcji karnych, jakie grożą za zaniechanie realizacji obowiązków wynikających z regulaminu.

W ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła zakres ustawowego upoważnienia nakazując a § 3 pkt 4 Regulaminu właścicielom nieruchomości co najmniej jednokrotne wykoszenie terenu nieruchomości w terminie do końca lipca, jeżeli inne przepisy nie stanowią inaczej. Żaden z

przepisów powołanych jako podstawa prawna uchwały, jak również żaden inny przepis powszechnie obowiązującego prawa nie upoważnia organów stanowiących gmin do nałożenia obowiązków o takiej treści.

Zarzut o podobnym charakterze odnieść należy do zapisu zawartego w § 9 ust. 4 Regulaminu, w którym Rada dopuściła możliwość zagospodarowania drobnego gruzu budowlanego do utwardzenia lub naprawy dróg i określiła warunki takiego wykorzystania opisanych powyżej odpadów. Podkreślić należy, iż art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi podstawę jedynie do określenia sposobu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, nie upoważnia natomiast do określenia możliwych sposobów zagospodarowania odpadów, jak zrobiła to Rada w zakwestionowanym zapisie. Brak jest również podstaw do zawarcia w Regulaminie zapisów, jakie zamieszczone zostały w § 13 ust. 1, 3 i 4 Regulaminu, bowiem obowiązujące przepisy nie dają podstaw do normowania tych zagadnień regulaminach utrzymania czystości i porządku, skierowanych co do zasady do właścicieli nieruchomości oraz osób utrzymujących zwierzęta domowe. Bez podstawy prawnej w § 15 ust. 5 lit. d Rada nałożyła na właścicieli psów obowiązek systematycznego szczepienia przeciwko wściekliznie. Podkreślić należy, że zagadnienie to zostało wyczerpująco uregulowane w art. 58 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, nie pozostawiając organom stanowiącym gminy jakichkolwiek zagadnień, które miałyby zostać doprecyzowane w akcie prawa miejscowego.

W ramach, przewidzianych w art. 4 ust.2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, nie mieszczą się zapisy § 16 ust. 1 pkt 6, w którym Rada wskazała, że trzymanie pszczół dopuszczalne jest w ulach ustawionych w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości.

Zauważyć należy, 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 zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Rada gminy nie posiada uprawnienia do doprecyzowania w/w regulacji. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. 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.

Obowiązujące przepisy nie mogą stanowić również podstaw do umieszczenia w regulaminie zapisu, jaki został zawarty w Rozdziale X Regulaminu, nie oznaczonym żadną jednostką

redakcyjną, w którym Rada wskazała, iż do wykonywania czynności kontrolnych w zakresie postanowień Regulaminu uprawnieni są pracownicy Urzędu Gminy, działający na podstawie upoważnienia Wójta. Zagadnienia te w sposób wyczerpujący regulują przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w szczególności art. 9u i 9v, nie zawierając jakichkolwiek uprawnień w zakresie doprecyzowania zasad z nich wynikających przez organy stanowiące gmin.

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.

Otrzymują:


1. Przewodniczący Rady Gminy Lubomino,
2. Wójt Gminy Lubomino


WOJEWODA

w/z


Jan Wrażeń
WICEWOJEWODA

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru


Elżbieta Sobańska


Paluch