

Olsztyn, dnia 18 marca 2013 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.201 .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 XXIX/374/13 Rady Miejskiej w Pisz** z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na terenie Miasta i Gminy Pisz z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Pisz, na sesji w dniu 25 lutego 2013 r., powołując się na art.18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 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 Miasta i Gminy Pisz, 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 nieruchomości, 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 upoważniająco- art. 4 ust. 2 ustawy stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

W Rozdziale 8 regulaminu, tj. § 17 Rada zawarła regulacje dotyczące obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. W ustępie 1 omawianego przepisu Rada wskazała, iż obowiązkowi deratyzacji podlega cały obszar gminy Pisz, zaś w ustępie 2 organ stanowiący Gminy Pisz wskazał terminy przeprowadzenia deratyzacji.

Norma zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia organ gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Przepis wyraźnie określa, co w przedmiotowej materii w regulaminie znaleźć się powinno, a mianowicie obszary i terminy deratyzacji. Wskazanie w § 17 ust. 1 regulaminu, iż obowiązek deratyzacji dotyczy obszaru całej gminy, w ocenie organu nadzoru nie jest zgodne z powołanym powyżej przepisem kompetencyjnym. Zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, że celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Za interpretacją taką przemawia literalna wykładnia pojęcia „wyznaczyć”, użytego przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy, przez które rozumieć należy: „oznaczyć, wyróżnić za pomocą znaków, określić jakąś wielkość za pomocą obliczeń” (Mały słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 1087).

Obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości na terenie całej gminy jest naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Uchwałodawca winien zrealizować upoważnienie ustawowe pozostając ściśle w jego granicach, co oznacza, nie tylko zakaz regulowania materii nieokreślonych w upoważnieniu, ale i nakaz uregulowania wszystkiego, co zostało w nim wskazane. Stanowisko zbliżone

przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 10 września 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 66/09, oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/OI 46/13, a które to stanowisko organ nadzoru w pełni podziela.

W konsekwencji uznać należy, iż przedmiotowy Regulamin nie określa obszarów, na których przeprowadzenie deratyzacji jest obowiązkowe w sposób zgodny z ustawą, 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.

Niezależnie od wskazanego powyżej uchybienia, również inne zapisy regulaminu w sposób istotny naruszają prawo.

W § 3 ust. 1 regulaminu, Rada wskazała, iż właściciel nieruchomości ma obowiązek zapewnić pojemniki i worki przeznaczone do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. W ocenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego żaden z przepisów powołanych jako podstawa prawna uchwały, jak również żaden inny przepis obowiązującego prawa nie przyznaje organom stanowiącym gmin uprawnienia do nałożenia na właścicieli nieruchomości przytoczonego powyżej obowiązku, a co za tym idzie – zapis ten w sposób istotny narusza prawo.

W § 8 ust. 3 pkt. 11 regulaminu Rada wskazała, iż w przypadku lokali handlowych i gastronomicznych, dla zapewnienia czystości wymagane jest również ustawienie na zewnątrz, poza lokalem, co najmniej jednego pojemnika na odpady. W ocenie organu nadzoru zapis ten narusza upoważnienie zawarte w art. 4 ust 2 pkt 2 ustawy, nakazuje bowiem właścicielom nieruchomości, na których położone są wskazane w tym zapisie lokale, ustawienie dodatkowego pojemnika poza lokalem. W istocie organ stanowiący gminy w tym przypadku zastosował kryterium przedmiotu działalności prowadzonej na danej nieruchomości, a nie kryteria przewidziane w ustawie, tj. średnią ilość odpadów wytwarzanych w innych źródłach i liczby osób korzystających z pojemników, co powoduje konieczność stwierdzenia, iż zapis ten istotnie narusza prawo .

W materii regulaminowej nie mieści się także część postanowień Rozdziału 6 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 § 14

regulaminu w części, która dotyczy stwierdzenia, iż osoby utrzymujące zwierzęta domowe ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt. Zapis ten ingeruje, bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, w zagadnienia regulowane normami prawa cywilnego, zatem istotnie narusza obowiązujące prawo.

Wadliwe są również zapisy § 16 ust. 2 pkt 2 i 3 regulaminu, w których Rada wskazała, iż zwierzęta gospodarskie powinny być utrzymywane w sposób niepowodujący uciążliwości dla osób zamieszkujących nieruchomości sąsiednie, zaś pszczoły należy utrzymywać w ulach, w taki sposób, aby wylatujące i przelatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich.

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 uprawnień 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.

Mając na względzie przytoczone powyżej okoliczności, 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 Miejskiej w Piszcu,
2. Burmistrz Piszca.

~~WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI~~

~~Marian Podziewski~~

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

ES
Elżbieta Sobańska

Paluchiewicz