

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.216.2013

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 XXXIII/240/13 Rady Miejskiej w Tolkmicku** z dnia 22 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Tolkmicko”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Tolkmicku, na sesji w dniu 22 marca 2013 r., powołując się na art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podjęła uchwałę, o której na wstępie. Przedmiotem uchwały jest określenie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Tolkmicko, 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 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 przepisu zawierającego szczegółowe upoważnienie, 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 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 zatem odstępstwa od

katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniający- art. 4 ust. 2 ustawy stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

Zgodnie z art 4 ust 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Rada Miejska dokonując regulacji w Rozdziale 8 Regulaminu "Obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzania", nie określiła obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. Za taki określenie nie można bowiem uznać zapisu ust. 1 § 20, z którego wynika, iż obowiązkowej deratyzacji podlega cały obszar Gminy Tolkmicko.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt: II SA/Ol 46/13, który stwierdził , iż

"Wyznaczyć" to: "oznaczyć, odgraniczyć, wyróżnić za pomocą znaków, określić jakąś wielkość za pomocą obliczeń" (mały słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 1087). Ponadto Sąd przyjął, iż wskazanie w sposób niedookreślony nie pozwala na przyjęcie, że doszło do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy.

W Regulaminie nie uregulowano zatem wszystkich zagadnień, wymienionych w art. 4 ust. 2 wyżej powołanej ustawy. Pominięcie przez Radę Miejską powyższych regulacji, stanowiących obligatoryjne elementy regulaminu, skutkuje zatem brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. W związku z tym, iż Rada Miejska nie wyczerpała zakresu przedmiotowego, przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania, określonego w wyżej powołanym przepisie, należy uznać, iż doszło do istotnego naruszenia prawa, stanowiącego podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Powyższe stanowisko znajduje uzasadnienie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r. sygn. akt: II SA/Gd 212/10, który stwierdził, iż: „wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Rada gminy jest nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w wymienionym przepisie”.

Niezależnie od tego należy wskazać, iż w ocenie organu nadzoru niektóre zapisy Regulaminu zostały wprowadzone bez podstawy prawnej, wykraczają poza upoważnienie zawarte w przepisie stanowiącym podstawę do podjęcia Regulaminu lub pozostają w sprzeczności z obowiązującymi przepisami, a mianowicie:

W § 3 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie na terenie nieruchomości czystości i porządku oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego.

W ust. 3 natomiast Rada ustalając, iż pozbywanie się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości odbywa się poprzez ich umieszczanie w pojemnikach, określonych w regulaminie w § 6 wskazała, iż ma to następować ze szczególnym uwzględnieniem zachowania czystości otoczenia gdzie są usytuowane.

Zapisy § 3 ust. 1 oraz ust. 3 w zakresie sformułowania „ze szczególnym uwzględnieniem zachowania czystości otoczenia gdzie są usytuowane” wykraczają poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Nie można bowiem właściciela nieruchomości zobowiązać do utrzymywania czystości i porządku na jego nieruchomości, a jedynie zobowiązać do wykonywania obowiązków wynikającymi z art. 5 ust. 1 wyżej powołanej ustawy. Kwestionowane zapisy ingerują w prawo własności, nakazując właścicielom nieruchomości określony sposób zachowania wobec nieruchomości, stanowiących ich własność, co narusza konstytucyjną zasadę własności – art. 21 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy, 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; przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych; zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie; gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych; pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi; uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości.

Zakwestionowane zapisy w praktyce mogłyby prowadzić do egzekwowania obowiązków zmierzających do utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, które wykraczają poza katalog obowiązków wynikający z art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

W tym miejscu należy wskazać, iż w treści ust. 3 § 3 wkradł się błąd redakcyjny, odwołano się bowiem do § 6 pkt 1, a w regulaminie jednostką redakcyjną w § 6 jest ustęp, a nie punkt, dopiero ust. 2 i 3 jest podzielony na punkty.

W § 4 Regulaminu uregulowane zostały kwestie dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. W ust. 2 zd. 3 Rada określiła dodatkowo sposób likwidowania śliskości, w ust. 4 wprowadziła zakaz usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników na jezdnię.

Oba te zapisy wykraczają poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b, w granicach jego nie mieści się regulacja dotycząca usuwania śliskości oraz wprowadzanie zakazów, a jedynie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Podobną uwagę należy odnieść, do ustanowionego zakazu w § 5 ust. 1 zd. 2, z którego wynika zakaz odprowadzania ścieków bezpośrednio do kanalizacji burzowej, gleby lub wód powierzchniowych. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c Rada winna określić wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości dotyczące, m.in. mycia pojazdów samochodowych poza myjniami, a nie zakazy.

W § 8 Regulaminu zawarto postanowienia odnoszące się do ustawiania koszy ulicznych, nie wskazano natomiast minimalnej pojemności tych koszy, na co wskazuje art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

W Rozdziale 4 Rada określiła częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W § 10 ust. 2 tego rozdziału wskazała, iż odbieranie odpadów komunalnych i opróżnianie zbiorników bezodpływowych z terenu nieruchomości odbywa się od poniedziałku do soboty w godzinach od 7 do 18 z wyłączeniem dni świątecznych. Powyższe uregulowanie wykracza poza upoważnienie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, tego rodzaju bowiem określenie nie można uznać za częstotliwość, która została określona w Regulaminie w § 10 ust. 1. Zapis ten dotyczy sposobu świadczenia usług, zatem w zakresie dotyczącym odbierania odpadów komunalnych, może znaleźć zatem odzwierciedlenie w uchwale podejmowanej przez Radę na podstawie art. 6 r ust. 3 ustawy. Kwestie natomiast odbioru nieczystości ciekłych regulują umowy zawierane przez właścicieli nieruchomości z podmiotami prowadzącymi w tym zakresie działalność.

W Rozdziale 7 Regulaminu dotyczącym wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej oraz zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

W rozdziale tym znalazły się postanowienia wykraczające poza materie regulaminową, do nich należy zaliczyć zapisy § 18 ust. 3 i 4, w których przewidziano możliwość utrzymywania zwierząt gospodarskich przez działkowców w ust. 3 oraz członków wspólnoty lub spółdzielni w ust. 4, odpowiednio na terenie ogrodu działkowego i terenie nieruchomości o zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej, po wyrażeniu zgody, która to może być wyrażona na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat, odpowiednio przez Zarząd Ogrodów Działkowych, wspólnotę mieszkaniową – zarządcę budynków komunalnych lub zarząd spółdzielni mieszkaniowej, po zaciągnięciu opinii właściwego Inspektora Sanitarnego oraz po spełnieniu określonych niniejszym regulaminem wymagań odnośnie utrzymania zwierząt gospodarskich. Zapisy te odnoszą się do prawa sąsiedzkiego, zmuszają one, w

sposób pośredni podmioty w kwestionowanych zapisach do składania pisemnych oświadczeń. W wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012 /12 Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż wprowadzenie wymogu uzyskania zgody sąsiednich nieruchomości na usytuowanie hodowli wkracza w materię prawa sąsiedzkiego, określoną w art. 144 k.c. Kwestie natomiast konieczności uzyskania stosownych opinii regulują odrębne przepisy.

Również zapis § 19 ust. 2 pkt 3 od słów ...” i nie będą powodować zanieczyszczenia terenu nieruchomości oraz wód powierzchniowych i podziemnych (...), nie mieszczą się w zakresie uregulowania art. 4 ust. 2 pkt 7. Regulacje te dotyczące, uciążliwości mieszczą się w zakresie prawa sąsiedzkiego zawartą uregulowanego w art. 144 k.c. oraz innych regulacji dotyczących ochrony środowiska czy przepisów sanitarnych.

W związku z powyższym, należało rozstrzygnąć jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Do wiadomości:

- 1/ Przewodniczący Rady Miejskiej w Tolkmicku
- 2/ Burmistrz Tolkmicka

**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI**

Marian Podziewski

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska

Elżbieta Sobańska