

Olsztyn, dnia 26 kwietnia 2013r

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. 315 .2013

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXX/162/13 Rady Gminy Srokowo z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Srokowo.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Srokowo, powołując się na art. 4 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r., poz. 391 z późn. zm.) uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Srokowo, stanowiący załącznik do uchwały.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Gminy Srokowo w sposób rażąco narusza prawo.

Na wstępie należy zauważyć, iż zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach m.in. sprawy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – to gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne 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 regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy. W ust. 2 w/w art. 4 ustawodawca doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie. W świetle ustępu 2 w/w przepisu regulaminy określają szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Rada Gminy zgodnie z art. 4 ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest upoważniona, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku, w ust. 2 tego przepisu ustawodawca doprecyzował wymagania, jakie regulamin powinien zawierać. Zadaniem organu stanowiącego gminy jest określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości 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 posłużył się zwrotem „w szczególności” i dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. Wyliczenie kategorii spraw przekazanych organowi stanowiącemu gminy ma charakter wyczerpujący. Oznacza to, że uchwała rady gminy w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku powinna zawierać pełen zakres regulacji określony w tym przepisie, a jednocześnie nie powinna zawierać postanowień, które wykraczają poza jego zakres. Nakładanie 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 upoważniającym – art. 4 ust 2 ustawy stanowią istotne naruszenie przepisów prawa. Podkreślić również należy, że za niedopuszczalne należy uznać scedowanie uregulowania poszczególnych obowiązków wskazanych w art. 4 ust 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach na inny organ.

Rada Gminy nie wyczerpała zakresu przedmiotowego, przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania, określonego w wyżej powołanym przepisie tj. nie określiła obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz nie określiła terminów przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji. – art. 4 ust. 2 pkt 8. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 9 kwietnia 2013 roku (sygn.akt: II SA/OL 160/13) stwierdził, iż celem upoważnienia z art. 4 ust.2 pkt 8 ustawy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji było zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności wymagają podania ich obowiązkowi deratyzacji, nie zaś, tak jak uczyniono, określenia ilości deratyzacji”. Organ nadzoru w pełni podziela to stanowisko. Nadto, w ocenie organu nadzoru nie można przyjąć za wyznaczenie terminów określenie zawarte w § 10 Regulaminu „co najmniej raz w roku”, „w miarę potrzeby” czy też zapis § 12 Regulaminu stanowiący, iż w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Rada Gminy określi obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji, wójt/burmistrz, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, poprzez zarządzenie, określi termin jej przeprowadzenia. Wobec tego należy uznać, iż doszło 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 roku, sygn. akt: II SA/Gd 212/10, który stwierdził, iż „wydany 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". 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 wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Nadto należy zauważyć, że ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy upoważnił wyłącznie radę gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Nie zezwolił natomiast na derogowanie tego obowiązku na inny podmiot, w tym również na wójta. W związku z tym doszło do, sprzecznej z prawem, zmiany organów właściwych do określania terminów przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji, a zatem zapis § 12 Regulaminu rażąco narusza prawo. Nadto norma kompetencyjna zawarta w powołanym wyżej przepisie nie upoważnia Rady Gminy do regulowania kwestii dotyczących ponoszenia kosztów deratyzacji (wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 roku, sygn. akt: II SA/Lu 485/08) - § 13 Regulaminu.

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

W § 2 Regulaminu Rada postanowiła, iż „regulamin obowiązuje właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz osoby przebywające czasowo na terenie Gminy Srokowo”

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 § 4 uchwały Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości oraz najemców/właścicieli lokali do utrzymania, na terenie nieruchomości, czystości i porządku oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego.

Powyższa regulacja została wprowadzona z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Obowiązek utrzymania należytego stanu sanitarnego może odnosić się, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, wyłącznie do urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych.

Ze względu na działanie bez podstawy prawnej zakwestionowane muszą być wprowadzone do załącznika do uchwały rozwiązania przewidujące, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez: przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku gdy budowa sieci jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona wyposażenie nieruchomości w zbiornik

bezodpływowy nieczystości ciekłych lub zbiornik lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych (§ 4 ust. 1 Regulaminu), gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych (§ 4 ust 2) – przedmiotową kwestię reguluje art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3b ustawy z dnia o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z przekroczeniem podstawy prawnej podjęto zapisy § 5 Regulaminu. Rada nie była właściwa do wprowadzenia zakazów tam wskazanych. Poza delegacją ustawową Rada wprowadziła też zapisy określone w § 4 ust 4 lit. b Regulaminu, w którym Rada określiła warunki naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi, uzależniając wykonywanie napraw pojazdów samochodowych związanych z ich bieżącą eksploatacją od niepowodowania zanieczyszczenia wód lub gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów. Zdaniem organu nadzoru w ramach regulacji art. 4 ust 2 pkt 1 lic c wyżej powołanej ustawy nie mieści się możliwość wprowadzania zakazów oraz regulacji 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.

W materii regulaminowej nie mieści się także część przepisów Rozdziału III 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 § 6 w zakresie wyrazów „ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt”. Nadmienić należy, że kwestie wskazane w/w przepisach uregulowane są chociażby w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964r, Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), a organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do modyfikowania regulacji ustawowej. Wobec tego w/w zapisy zostały podjęte bez podstawy prawnej. Zakwestionowane muszą być ponadto obowiązki dotyczące właścicieli zwierząt domowych, w szczególności w stosunku do psów: systematyczne szczepienie przeciwko wściekliznie (§ 7 pkt 1 tiret trzecie), uzyskanie zezwolenia wójta na utrzymanie psa rasy uznawanej za agresywną (§ 7 pkt 1 tiret czwarty). Obowiązek ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów nie może być także, jak wskazał to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 września 2008r., sygn. akt: II SA/Lu 485/08, wykonywany przez określenie zakazu wprowadzania zwierząt na określone obiekty. W ocenie organu nadzoru, Rada dokonując regulacji w tym zakresie w § 7 pkt 2 lit. b i c Regulaminu zobowiązując do niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej (...), na tereny placów, gier, zabaw, piaskownic dla dzieci, itp., – wykroczyła poza

swoje kompetencje. Nadto zakazy takie mogą wynikać tylko z regulaminów określających zasady korzystania z danych obiektów. 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 § 9 ust. 2 pkt 2, § 9 ust. 4, pkt 2 i 4 Regulaminu, zobowiązujące : właścicieli nieruchomości utrzymujących zwierzęta gospodarskie prowadzenia hodowli w sposób niepowodujący uciążliwości hodowli dla środowiska, w tym ograniczenia emisji będącej jej skutkiem do obszaru nieruchomości, na której jest prowadzona, do składowania obornika tak, aby odcieki nie przedostawały się do gruntu lub na teren sąsiednich nieruchomości, do trzymania pszczół w ulach, ustawionych w odległości co najmniej 30 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące 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 by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Rada nie posiada uprawnień do doprecyzowania tej regulacji. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK2012/12 stwierdził, że regulacje dotyczące uciążliwości dla innych osób wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawarta w art. 144 kodeksu cywilnego. Skoro brak jest podstaw do wprowadzenia zakazów określonych w ust. 2 i 4 omawianej jednostki redakcyjnej Regulaminu, zatem również nie ma możliwości określenia przesłanek, od spełnienia których uwarunkowana jest możliwość zastosowania od nich odstępstw (§ 9 ust. 3 Regulaminu).

Za niezgodny z prawem należy uznać też zapis § 16 ust. 3, stanowiący iż podmiot odbierający odpady komunalne zapewnia dostarczenie pojemników na odpady i odpowiada za ich stan sanitarny, w szczególności poprzez ich mycie, dezynfekcję i dezynsekcję co najmniej 2 razy w roku Przepis art. 5 ust 1 pkt I ustawy o utrzymaniu czystości i porządku stanowi, iż właściciel ma obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki i nie muszą to być pojemniki dostarczone przez przedsiębiorcę zajmującego się wywozem odpadów.

Właściciel może we własnym zakresie wyposażyć nieruchomość w odpowiednie pojemniki. Dodać też należy, iż Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach, nie może być traktowany jako informator o innych obowiązujących przepisach (§ 8).

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.

Otrzymują:

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

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Martin Podziewski

DYREKTOR
Biura Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska