

Olsztyn, dnia 30 kwietnia 2013 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.324 . 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 XXIII/196/13 Rady Gminy Dźwierzuty** z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Dźwierzuty.

Uzasadnienie

Rada Gminy Dźwierzuty, na sesji w dniu 29 marca 2013 r., powołując się na art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, po zaciągnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, podjęła uchwałę, o której na wstępie. Przedmiotem uchwały jest uchwalenie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dźwierzuty, 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 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. Ponadto należy podkreślić, iż niewykonywanie obowiązków określonych w uchwalonym przez Gminę Regulaminie (...) oraz zawartych w art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wiąże się z konsekwencjami określonymi w art. 10 ust. 2 i ust. 2a powołanej ustawy. Zatem wprowadzenie zapisów, wykraczających poza upoważnienie łączyć się będzie z określonymi konsekwencjami, co uzasadnia dodatkowo ściśle nieprzestrzeganie zakresu upoważnienia ustawowego.

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 Gminy dokonując regulacji w Rozdziale 7 Regulaminu "Obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzania", nie określiła obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji ani terminów jej przeprowadzenia. Za wypełnienie dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie można bowiem uznać, treści zapisów § 22.

W § 22 ust. 1 i ust. 2 Rada odpowiednio postanowiła, iż obowiązkową deratyzację przeprowadza się w miarę potrzeb na terenie gminy lub jej części oraz, iż termin i zasady przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji ogłasza Wójt Gminy Dźwierzuty w porozumieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym. Powyższe unormowanie daje możliwość wójtowi decydowania, które obszary podlegają obowiązkowej deratyzacji i w jakich terminach ma odbyć się deratyzacja. Tymczasem rada nie ma prawa delegować swoich kompetencji na wójta. Zgodnie z wyżej powołanym art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach to rada gminy w regulaminie wyznacza obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania.

Ponadto Rada Gminy nie umieściła w regulaminie zapisów dotyczących wymagań

wojewódzkiego planu gospodarki odpadami mimo, że zobowiązuje ją do tego art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W Regulaminie nie uregulowano zatem wszystkich zagadnień, wymienionych w art. 4 ust. 2 wyżej powołanej ustawy. Pominięcie przez Radę Gminy powyższych regulacji, stanowiących obligatoryjne elementy regulaminu, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. W związku z tym, iż Rada Gminy 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 Rozdziale I Regulaminu – Postanowienia ogólne, Rada zdefiniowała szereg pojęć. Zauważyć trzeba jednak, że część wprowadzonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego pojęć, w sposób nieuprawniony modyfikuje definicję legalną. Rada definiując pojęcia zawarte w § 1 pkt 4 Regulaminu, przywołuje definicję z nieobowiązującej ustawy o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r., natomiast przy odpadach komunalnych ulegających biodegradacji wymienionych w § 1 pkt 5 Regulaminu odwołuje się do tej ustawy. Należy wskazać, iż obecnie obowiązującym aktem jest ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 poz. 21). Również definicje zawarte w § 1 pkt 1 i pkt 6, a dotyczące odpowiednio właściciela nieruchomości oraz odpadów opakowaniowych są niezgodne z obowiązującymi przepisami.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ilekroć jest mowa o właścicielach nieruchomości - rozumie się przez to także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. A zatem definicja zawarta w § 1 pkt 1 Regulaminu jest modyfikacją przepisu ustawowego. Natomiast

odpadami opakowaniowymi w rozumieniu przepisów – art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz.U. Nr 63 poz. 638 z późn. zm) są wszystkie opakowania, w tym opakowania wielokrotnego użytku wycofane z ponownego użycia, stanowiące odpady w rozumieniu przepisów o odpadach, z wyjątkiem odpadów powstających w procesie produkcji opakowań. Zatem i w tym przypadku został zmodyfikowany przepis ustawowy. Zgodnie z poglądami doktryny oraz judykatury modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa.

Za wadliwy należy uznać zapis § 2 ust. 3 Regulaminu, które nakłada obowiązek, w odniesieniu odpadów zbieranych w sposób selektywny, ich umycia, suszenia, zgniecenia oraz pozbawienia nakrętek i plastikowego pierścienia pod nakrętką. W pierwszym rzędzie należy wskazać, iż selektywnej zbiórce, jak wynika z ust. 1 § 2 podlega szeroki wachlarz różnych odpadów i mając na uwadze zapis kwestionowanego ust. 3 nie jest on wykonalny. Ponadto wprowadzenie tak rygorystycznych wymogów segregacji naraża właścicieli nieruchomości na dodatkowe koszty oraz zniechęca do segregacji odpadów. Nieprzestrzeganie bowiem tego obowiązku będzie rodziło określone konsekwencje, a nie było to celem ustawodawcy.

W § 3 ust. 3 Regulaminu, Rada wprowadziła regulacje dotyczące likwidacji śliskości.

Stosownie do ust. 2 pkt 1 lit. b art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych nieczystości z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jednocześnie w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy ustawodawca zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. W ramach powyższego upoważnienia nie mieści się nałożenie obowiązku usuwania śliskości, o czym mowa w kwestionowanym § 3 ust. 3 oraz obowiązek wynikający z ust. 2, a dotyczący usunięcia z nieruchomości uprzątniętego błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń, w przypadku braku możliwości ich gromadzenia w miejscach niepowodujących zakłóceń w ruchu pieszym i pojazdów.

Należy w tym miejscu wskazać, iż również Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt: II SA/Ol 156/11 stwierdził, iż: „brak jest możliwości w ramach delegacji określonej w art. 4 ust 2 pkt 1 lit b ustawy utrzymania czystości i porządku w gminach nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku podejmowania dodatkowych działań usuwających (uprzątniętych) lub ograniczających śliskość chodnika”.

W § 4 ust. 2 Regulaminu Rada określając wymagania dotyczące naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, wskazała, m.in. iż naprawa może odbywać się pod warunkiem niestwarzania uciążliwości dla mieszkańców sąsiednich nieruchomości (pkt 2). Zapis ten wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. c ustawy, na co wskazano w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody dotyczącym uchwały Nr XXI/172/12 Rady Gminy Dźwierzuty z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Należy wskazać, 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. 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. W wyroku tym Sąd uznał, iż: „uzależnienie możliwości mycia i napraw pojazdów od braku uciążliwości dla innych osób, wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c. Powyższe stanowisko w pełni podziela organ nadzoru.

W § 5 Regulaminu, Rada postanowiła, iż właściciel nieruchomości zobowiązany jest do utrzymywania czystości i porządku na nieruchomości, w tym gromadzić odpady jedynie w przeznaczonych do tego celu pojemnikach, workach i kompostownikach.

Rada zobowiązując właścicieli nieruchomości do utrzymywania czystości i porządku na terenie nieruchomości, w tym gromadzenia odpadów (...), poprzez zawarte sformułowanie „w tym”, wprowadziła katalog otwarty obowiązków właścicieli nieruchomości, związanych z zapewnieniem utrzymania czystości i porządku, co powoduje iż w praktyce może prowadzić to 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. Należy podkreślić, iż nie można zobowiązać właściciela nieruchomości do utrzymywania czystości i porządku na jego nieruchomości, a jedynie zobowiązać do wykonywania obowiązków wynikającymi z art. 5 ust. 1 wyżej powołanej ustawy. Kwestionowany zapis ingeruje w prawo własności, nakazując właścicielom nieruchomości utrzymywanie czystości i porządku na nieruchomości, stanowiących ich własność, co narusza konstytucyjną zasadę własności – art. 21 ust. 1 Konstytucji, gdy ustawodawca w ustawie ściśle określił te obowiązki. 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.

Należy również podkreślić, iż kompostowanie jest dobrowolne, nie można zatem w regulaminie nałożyć takiego obowiązku i zobowiązać właścicieli nieruchomości do gromadzenia odpowiednich odpadów, m.in. w kompostowniach.

W świetle powyższych wywodów należy również wskazać, iż zapis § 13 w części odnoszącej się do utrzymania czystości i porządku wokół pojemników, wykracza poza upoważnienie. Ponadto należy nadmienić, iż to Rada Gminy określa częstotliwość odbioru odpadów komunalnych i minimalną wielkość pojemników.

W § 9 ust. 2 Regulaminu, Rada postanowiła, iż lokale handlowe prowadzące sprzedaż artykułów spożywczych, poza pojemnikami związanymi z prowadzoną działalnością, wystawiają dodatkowo dostateczną liczbę pojemników na odpady na zewnątrz lokalu, nie mniej jednak niż jeden kosz przy każdym wyjściu z lokalu. Niniejsza regulacja wprowadzona została bez podstawy prawnej. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w powołanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2012 r., sygn. akt: II OSK 2012/12.

W § 11 Rada wprowadziła regulacje dotyczące, w ust. 1 lokalizacji pojemników na nieruchomości, wskazując iż ma to nastąpić „w sposób niepowodujący nadmiernych uciążliwości i utrudnień dla mieszkańców nieruchomości lub osób trzecich”. Natomiast w ust. 2, Rada zobowiązała właściciela nieruchomości do utrzymywania pojemników w należyтым stanie sanitarnym, w tym poddawania pojemników okresowej dezynfekcji, wskazując, m.in. iż „opróżniony pojemnik nie powinien wydzielać nieprzyjemnego zapachu”. Postanowienia

zawarte w powyższych zapisach, a dotyczące: nadmiernych uciążliwości i utrudnień dla mieszkańców nieruchomości lub osób trzecich oraz niewydzielania nieprzyjemnego zapach, wykraczają poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy. Kwestie stosunków sąsiedzkich, oraz sposobu korzystania z nieruchomości, a do tego odnoszą się kwestionowane postanowienia, reguluje jak wskazano wcześniej Kodeks cywilny.

Powyższe uwagi należy odnieść również do zapisu „nie sprawia to uciążliwości dla otoczenia” zawartego w § 21 Regulaminu.

Zapisy § 16 oraz § 17 Regulaminu także wykraczają poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy, na co organ nadzoru wskazywał w powoływanym wyżej w tekście rozstrzygnięciu nadzorczym, dotyczą one bowiem obowiązków odbiorców odpadów i nieczystości ciekłych oraz sposobu świadczenia przez nich usług.

Regulamin natomiast nie może określać obowiązków podmiotu zajmującego się wywozem nieczystości, czy jego pracowników, lecz wyłącznie obowiązki właściciela nieruchomości. Kwestie poruszane w powyższych zapisach – w stosunku do podmiotów odbierających nieczystości ciekłe, winny znaleźć odzwierciedlenie, odpowiednio w uchwale rady gminy, określającej wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz w zezwoleniu, czy umowie wiążącej właścicieli nieruchomości z odbiorcą. Natomiast w stosunku do podmiotu odbierającego odpady komunalne, wymogi dotyczące pojazdów wykorzystywanych do świadczenia usług wynikają z przepisów wyżej powoływanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz z przepisów wykonawczych. Sposób świadczenia usług określać winna umowa z odbiorcą odpadów komunalnych, zawarta po przeprowadzeniu przetargu.

W związku z tym postanowiono 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.

Otrzymują:

Przewodniczący Rady Gminy Dźwierzuty,

Wójt Gminy Dźwierzuty

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Marian Podziewski

DYREKTOR
Biura Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska

Elżbieta Sobańska