

Olsztyn, dnia 6 maja 2013 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.331.2013

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 XVII/118/13 Rady Gminy Dubeninki** z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dubeninki.

Uzasadnienie

Rada Gminy Dubeninki, na sesji w dniu 28 marca 2013 r., powołując się art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 o samorządzie gminnym, po zaciągnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Gołdapi, uchwaliła regulamin czystości i porządku na terenie Gminy Dubeninki.

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.

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 9 uchwały "Obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzania", postanawiając, iż właściciele nieruchomości zobowiązani są do przeprowadzenia deratyzacji w pierwszym tygodniu pierwszego miesiąca wiosny - § 14, nałożyła obowiązek przeprowadzenia deratyzacji na właścicieli nieruchomości, do czego nie była upoważniona, co podkreśla się w judykaturze. Rada na podstawie powyższego upoważnienia zobowiązana jest do określenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia. Za wypełnienie upoważnienia nie można zatem przyjąć postanowień Rozdziału 9 badanej uchwały.

W wyroku z dnia 28 lutego 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, sygn. akt: II SA/OI 46/13, 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 uchwale 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 zatem 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 uchwały zostały wprowadzone bez podstawy prawnej, wykraczają poza upoważnienie zawarte w przepisie stanowiącym podstawę do jej podjęcia lub pozostają w sprzeczności z obowiązującymi przepisami, a mianowicie;

W § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada postanowiła, iż właściciele nieruchomości zobowiązania są również do utrzymania porządku, czystości oraz w odpowiednim stanie sanitarnym i technicznym. Powyższy zapis jest mało czytelny, co narusza „zasady poprawnej legislacji” wyrażone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100 poz. 908), w którym w § 6 wskazuje się, iż przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Z powyższego zapisu nie wynika, w jakim zakresie nałożony został na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania porządku i czystości oraz utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym i technicznym. Należy podkreślić, iż zgodnie w art.5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez:

- 1) wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 2) 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;
- 3) zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie;
 - 3a) gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych;
 - 3b) pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;
- 4) uprzątnięcie 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; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

W świetle powyższego, można zatem właściciela nieruchomości zobowiązać do wykonywania jedynie wyżej wymienionych obowiązków.

W § 5 ust. 3 uchwały Rada Gminy, na właścicieli nieruchomości, na których częściowo zamieszkuje mieszkańcy i częściowo nie zamieszkuje mieszkańcy oraz nie zamieszkuje mieszkańcy, a powstają odpady komunalne nałożyła obowiązek zawarcia odrębnych umów i usuwania odpadów systematycznie z częstotliwością zapewniającą nieprzepełnianie pojemników, w terminach uzgodnionych z odbiorcami. Powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy. Kwestie dotyczące zawierania umów przez właścicieli którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, reguluje art. 6 i nast. powołanej wyżej ustawy.

Kwestie częstotliwości pozbywania się odpadów należą do materii regulaminowej, winny zatem znaleźć się w Regulaminie(...).

W rozdziale 7 uchwały zostały uregulowane obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, wśród zapisów dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe Rada wprowadziła w § 10 ust. 2 pkt 1 zakaz pozostawiania psa bez dozoru, jeżeli nie jest on należycie uwiązany lub nie znajduje się w pomieszczeniu (...). Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy regulamin winien zawierać obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, a nie ustanawiać zakazy. Poza materia regulaminową jest również zapis o charakterze informacyjnym - § 12 uchwały.

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 Gminy Dubeninki
- 2/ Wójt Gminy

WOJEWODA
WARMIŃSKO-KAZIUBSKI

Marian Podziewski