

Olsztyn, dnia 4 maja 2013r

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. 356 .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 XXVIII/192/13 Rady Gminy Dywity z dnia 19 kwietnia 2013 r.** w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dywity w części dotyczącej § 3 ust. 2, § 4 ust. 2 w zakresie wyrazów „i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości”, § 5 ust. 3, § 7 ust. 3, § 9 ust. 4, § 9 ust. 5 zdanie drugie, § 12 ust. 7 w zakresie wyrazów „po okazaniu dowodu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, § 15 ust. 2 w zakresie wyrazów „i ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt”, § 15 ust. 4, § 16 ust. 2, § 17 ust. 1 pkt 2), ust. 2, § 17 ust. 4 w zakresie wyrazów „ustawionych w odległości, co najmniej 10 m od granicy nieruchomości niezabudowanej oraz 20 m od granicy nieruchomości zabudowanej”, § 18 ust. 1, ust. 3, § 18 ust. 5, ust. 6, ust. 7 załącznika do ww. uchwały.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 19 kwietnia 2013 r. Rada Gminy Dywity podjęła uchwałę Nr XXVIII/192/13 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dywity w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

Podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2012 r, poz. 391), zgodnie z którym rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego

znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykroczać poza zakres delegacji ustawowej. W związku z tym, bezspornym pozostaje fakt, iż regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykroczać poza materię przewidzianą w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą zostać unormowane w uchwale rady gminy. Nie przyznaje on kompetencji organowi stanowiącemu gminy ani do uchwalania aktów prawa miejscowego obejmujących zagadnienia inne niż wymienione w cyt. przepisie, ani stanowienia regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, ponieważ oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że przepis art. 4 ust. 2 ww. ustawy ma charakter zamknięty, co oznacza, że uchwalając na jego podstawie regulamin utrzymania porządku i czystości, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień.

W ocenie organu nadzoru niektóre zapisy Regulaminu zostały wprowadzone bez podstawy prawnej, wykraczają poza upoważnienie zawarte w przepisie stanowiącym podstawę do podjęcia Regulaminu, pozostają w sprzeczności z obowiązującymi przepisami, czy modyfikują zapisy ustawy.

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. W ramach wynikającego z art. 4 ust 2 pkt 1 lit. b ustawy obowiązku określenia wymagań w zakresie utrzymania 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.

Właściciel nieruchomości, w myśl powołanych wyżej przepisów art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy zobowiązany jest jedynie do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (.....).

W ramach Regulaminu brak jest zatem podstaw do zobowiązania, jak wynika to z treści § 3 ust. 2 właścicieli do odgarnięcia śniegu, w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów i zobowiązujących do podjęcia działań mających na celu likwidację śliskości chodnika.

Poza delegacją ustawową Rada wprowadziła też zapisy określone w § 4 ust 2 Regulaminu, w którym Rada określiła warunki naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi, uzależniając wykonywanie drobnych napraw pojazdów samochodowych (.....) od niepowodowania uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości. Zdaniem organu nadzoru w ramach regulacji art. 4 ust 2 pkt 1 lit 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. Powyższe rozważania dotyczą również postanowień zawartych w § 9 ust. 5 zdanie drugie. Za niezgodny z prawem należy uznać też zapis § 5 ust. 3, stanowiący iż worki do selektywnej zbiórki odpadów zapewni odbierający odpady na koszt właściciela nieruchomości. Przepis art. 5 ust 1 pkt 1 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. Zakwestionować też należy zapis § 7 ust. 3 Regulaminu, w którym Rada postanowiła, iż w przypadku stwierdzenia przez pracownika dokonującego zbiórki odpadów, nieprawidłowości

w zawartości selektywnie zebranych odpadach, zostaną one zebrane jako odpady zmieszane. Zagadnienie to zostało uregulowane w art. 9f ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w myśl którego, w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę. Powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie ustawowe. Przedmiotem materii regulaminowej nie mogą być też zapisy § 9 ust. 4 wskazującego, iż odebrane będą tylko te odpady, które zostały przygotowane i wystawione prawidłowo, w sposób określony w niniejszym Regulaminie, odpady wystawione w innych miejscach nie zostaną odebrane. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w ramach upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach posiada kompetencję do określenia warunków rozmieszczenia urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Zakwestionować należy także zapisy § 12 ust. 7 Regulamin określające częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych z nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego stanowiące iż, odpady budowlane i rozbiórkowe pochodzące z remontów wykonywanych we własnym zakresie, na wykonanie których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę lub wykonanie których nie jest wymagane zgłoszenie do administracji budowlano – architektonicznej będą odbierane po okazaniu dowodu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów bowiem regulamin czystości i porządku nie może nakładać obowiązków, które nie wynikają z ustawy.

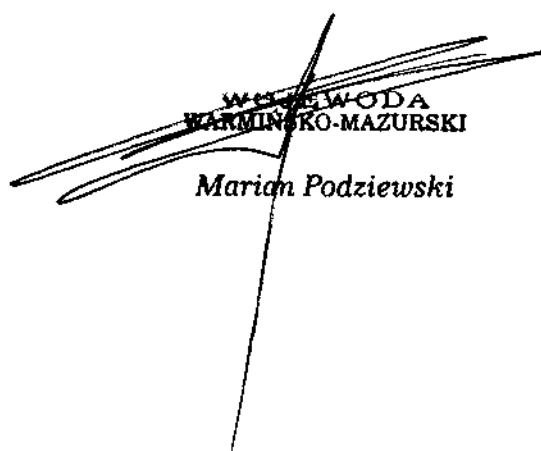
W materii regulaminowej nie mieści się także część przepisów Rozdziału 6 załącznika do uchwały. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada uprawniona jest jedynie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wobec tego koniecznym jest zakwestionowanie § 15 ust. 2 w zakresie wyrazów „i ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt” oraz § 15 ust. 4 Regulaminu. 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. 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 § 16 ust. 2 Regulaminu zobowiązując do niewprowadzania zwierząt domowych na teren placów zabaw i piaskownic dla dzieci, 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 § 17 ust. 2 pkt 2), § 17 ust. 4 Regulaminu, zobowiązujące właścicieli nieruchomości utrzymujących zwierzęta gospodarskie do prowadzenia hodowli w sposób niepowodujący uciążliwości hodowli dla środowiska, w tym ograniczenia emisji będącej jej skutkiem do obszaru nieruchomości, na której jest prowadzona, do trzymania pszczół w ulach, ustawionych w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości niezabudowanej oraz 20 m od granicy nieruchomości zabudowanej. 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 zawartą 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 (§ 17 ust. 2 Regulaminu). W § 18 ust. 1 Regulaminu Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do przeprowadzenia, co najmniej raz w roku, deratyzacji na terenie nieruchomości, a w ust. 3 tego przepisu postanowiła, iż w odniesieniu do właścicieli budynków jednorodzinnych, obowiązek przeprowadzenia deratyzacji winien być realizowany w miarę potrzeb. Powyższe postanowienia nie znajdują umocowania w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Przepis ten upoważnia radę gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, nieupoważniając rady do wskazywania podmiotów (właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzania deratyzacji. Norma kompetencyjna wymienionego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy

z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku (wyrok WSA w Olsztynie, sygn. akt: II SA/OL 145/11 z dnia 7 kwietnia 2011 roku). Brak też jest podstaw prawnych do derogowania 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 zapisy § 18 ust. 1, ust. 3, ust. 5 Regulaminu rażąco naruszają 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) - § 18 ust. 7 Regulaminu, a także nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązków dotyczących oznakowania miejsc wyłożenia środka zwalczającego gryzonie, napisem „uwaga trucizna” - § 18 ust. 6.


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.


WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Marian Podziewski

Otrzymują:

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

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Ewelina Sobańska