

Olsztyn, dnia 23 lipca 2013r

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. 409 .2013

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013r, poz. 594) **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXIX/230/2013 Rady Gminy Jonkowo z dnia 14 czerwca 2013r.** w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jonkowo z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Jonkowo, na sesji w dniu 14 czerwca 2013 r. powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest przyjęcie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jonkowo, 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 ustawodawca doprecyzował wymagania w zakresie regulacji, jakie winny być zawarte w regulaminie. Zadaniem organu stanowiącego gminy jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku 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 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 odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniający - art. 4 ust. 2 ustawy stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

W Rozdziale 7 regulaminu, w § 19 Rada zawarła regulacje dotyczące obszarów podlegającym obowiązkowej deratyzacji i częstotliwości jej przeprowadzenia i wskazała, iż „właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi zobowiązani są do przeprowadzenia co najmniej raz w roku deratyzacji na terenie nieruchomości. Obowiązek ten, w odniesieniu do właścicieli budynków wielorodzinnych, może być realizowany tylko w miarę potrzeby. Wskazane przez Powiatowego Inspektora terminy przeprowadzenia deratyzacji dotyczą okresu od 1 do 30 kwietnia oraz od 1 do 30 października.” W ocenie organu nadzoru, powyższych zapisów regulaminu nie można uznać za wyznaczenie, w sposób wynikający z dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obszarów, podlegających obowiązkowej deratyzacji. „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). Tymczasem zaś, obowiązek zawarty w § 19 regulaminu sformułowany został w sposób niedookreślony, niepozwalający na przyjęcie, że doszło do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. (Tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r, sygn. akt: II SA/OL 46/13). Odnosząc się zaś do wyżej cytowanej treści § 19 regulaminu, należy wskazać, iż Rada Gminy nie była upoważniona do nałożenia na właściciela nieruchomości obowiązku przeprowadzenia deratyzacji w ramach regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, bowiem obowiązek ten na właściciela nieruchomości został nałożony w art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2008 roku o zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1570 z póź. zm.)

W konsekwencji nieprawidłowego uregulowania w regulaminie wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, postanowienia te, że względu na ich istotną sprzeczność z prawem, dotknięte są nieważnością. Niewyczerpanie zaś zakresu

przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje ułomnością uchwały, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

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 i tak też:

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 uprzątkania 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 uprzątkania 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 uprzątkania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (.....). W ramach Regulaminu brak jest zatem podstaw do zobowiązania, jak wynika to z treści § 4 ust. 1 pkt 2 i 3 właścicieli do systematycznego uprzątkania *chwastów*, gromadzenia błota, śniegu i lodu w *sposób niezagrożący bezpieczeństwu przechodniów i pojazdów, nieutrudniający ruchu oraz zatrzymywania się pojazdów, nie utrudniający wysiadania i wsiadania pasażerów, niezagrożący istniejącej roślinności* oraz zakazów określonych w § 4 ust. 2.

Poza delegacją ustawową Rada wprowadziła też zapisy określone w § 6 Regulaminu, w którym Rada określiła warunki naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi, uzależniając wykonywanie drobnych napraw związanych z bieżącą ich eksploatacją (.....) od niepowodowania zanieczyszczenia wód i gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów. 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 § 3 regulaminu.

Z przekroczeniem podstawy prawnej podjęto zapisy § 8 Regulaminu. Rada nie była właściwa do wprowadzenia zakazów tam wskazanych.

W delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 nie mieszczą się też postanowienia § 7 ust. 1 pkt 7 Regulaminu. Rada, określając rodzaje i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, przyjęła, iż w przypadku punktów handlowych (.....) dla zapewnienia czystości wymagane jest również ustawienie przy każdym wyjściu co najmniej jednego kosza ulicznego zastosowała kryterium przedmiotu działalności prowadzonej na danej nieruchomości, a nie kryteria przewidziane w ustawie tj. średnią ilość wytwarzanych odpadów, czy liczby osób korzystających z pojemników. Poza delegację ustawową wykraczają również zapisy § 10, § 12 ust. 3, § 13 w których Rada określiła, iż odbieranie odpadów komunalnych musi następować w terminach zapewniających właściwy stan sanitarno-porządkowy nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do wspólnego użytku publicznego (§ 10), że maksymalny termin opróżniania zbiornika bezodpływowych i oczyszczalni przydomowych przez podmiot do tego uprawniony wynosi 36 godzin od złożenia zamówienia przez właściciela oraz, że podmiot prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych (...) jest zobowiązany do natychmiastowego usunięcia zanieczyszczeń powstałych w wyniku załadunku i transportu odpadów i nieczystości, ponieważ regulamin nie może określać obowiązków podmiotu zajmującego się wywozem nieczystości, lecz wyłącznie obowiązki właściciela nieruchomości.

W materii regulaminowej nie mieści się także część przepisów Rozdziału 5 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. 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. 1 pkt 7 i 8 Regulaminu zobowiązując do niewprowadzania zwierząt domowych na teren placów zabaw i boisk sportowych oraz obiektów użyteczności publicznych, placówek handlowych lub gastronomicznych 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 § 18 pkt 3 Regulaminu, dopuszczające utrzymanie zwierząt gospodarskich na obszarach wyłączonych z produkcji rolnej pod warunkiem zapobiegania powstawania uciążliwości, w szczególności zapachowych i akustycznych dla współużytkowników oraz użytkowników 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 powstrzymywać 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.

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 § 20 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) - § 21 ust. 2 Regulaminu, a także nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie deratyzacji określonych w § 21 ust. 1 pkt 1,2,3, 4.

Dodać też należy, że zgodnie z art. 22 ust.2 ustawy z dnia 1 lipca 2011r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011r. Nr 152, poz. 897 z późn. zm.) regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalone przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych regulaminów, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, i mogą być zmieniane w zakresie upoważnienia zawartego w ustawie zmienianej w art. 1. Nowelizacja ustawy o czystości i porządku weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012r. Biorąc pod uwagę fakt, iż uchwała Rady Gminy w sprawie Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na terenie Gminy Jonkowo została podjęta w dniu 14 czerwca 2013 r, a

do jej obowiązywania niezbędne jest ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa z 14 dniowym vacatio legis, toteż niemożliwym było aby regulamin ten wszedł w życie przed utratą mocy obowiązującej regulaminu utrzymania czystości i porządku uchwalonego przez tę Radę w sierpniu 2006 r – tj. przed 1 stycznia 2013 r. Toteż zapis § 3 przedmiotowej uchwały należało uznać za bezprzedmiotowy.

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.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Jan Maścianica
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

Otrzymują:

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

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska