

Olsztyn, dnia 18 stycznia 2013r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.56 .2013

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. 2001r., Nr 142, poz.1591; późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały nr XXVII/126/2012 Rady Gminy Kętrzyn z dnia 19 grudnia 2012r w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kętrzyn.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, powołując się na art. 18 ust.2 pkt 15, art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.) Rada Gminy przyjęła Regulamin dotyczący utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kętrzyn, stanowiący załącznik do w/w uchwały.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z delegacją ustawową, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Regulamin, zgodnie z ust. 2 art. 4, określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujące prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; wymagania dotyczące 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 średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, liczby osób korzystających z tych pojemników), także - wymagania dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Ponadto, rada gminy określić ma obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, jednak jedynie takie, jakie mają na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W odniesieniu do zwierząt gospodarskich, rada gminy ma obowiązek określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazy ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Rada gminy ma także obowiązek wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Sformułowanie normy kompetencyjnej, iż regulamin „określa szczegółowe zasady (...) dotyczące”, oznacza, że rada gminy ma obowiązek uregulowania wszystkich kwestii wskazanych w przepisie.

W konsekwencji – brak w treści uchwały choćby jednego elementu wskazanego w normie kompetencyjnej, oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej, co oznacza konieczność zakwestionowania uchwalonej regulacji w całości.

W treści rozdziału VIII § 23 - § 26, zatytułowanego „wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania” (mającym realizować kompetencję przewidzianą w treści art. 4 ust. 2 pkt 8) ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach), Rada zamieściła postanowienia, wedle których :

1. obowiązkową deratyzację przeprowadza się w miarę potrzeb (§ 23)
2. termin i zasady przeprowadzania obowiązkowych deratyzacji ogłasza Wójt Gminy Kętrzyn w porozumieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym (§ 24)
3. właściciele nieruchomości mają obowiązek umożliwić upoważnionym służbom przeprowadzenie kontroli w zakresie wykonania obowiązku, o którym mowa w § 25 (§25)
4. koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości (§ 26).

Powołana wyżej regulacja, w sposób istotny narusza prawo i nie może się ostać w obrocie jako norma prawa miejscowego. W treści badanego Regulaminu Rada Gminy Kętrzyn zawarła zapisy niemieszczące się w delegacji ustawowej, a jednocześnie – nie zawarła regulacji obligatoryjnej, tj. nie wyznaczyła obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji ani też nie wskazała terminów jej przeprowadzania.

Przede wszystkim wskazać należy, że ustawodawca w art. 4 pkt 6 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 organ wykonawczy gminy.

Powyższe uzasadnia wniosek o niewyczerpaniu delegacji ustawowej i w konsekwencji - stwierdzenie nieważności aktu w całości

Niezależnie od tego, wskazać także trzeba, że zapisy regulaminu zawierają szereg dalszych postanowień, sprzecznych z obowiązującym prawem. Stopień stwierdzonych naruszeń jest na tyle duży, że za uzasadnione uznać należy ponowne, szczegółowe przeanalizowanie przez Radę materii podlegającej regulacji i uchwalenie Regulaminu w sposób odpowiadający zasadom prawidłowej legislacji, delegacji zawartej w normie kompetencyjnej, także unormowaniom prawnym zawartym na gruncie przepisów o randze wyższej niż akty prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru :

1. Zasadniczo brak jest podstaw do zamieszczania w treści regulaminu definicji legalnych pojęć normatywnych, zawartych w aktach wyższego rzędu. Definiowanie pojęć w uchwale winno nastąpić ewentualnie poprzez odesłanie do odpowiednich przepisów prawa (przykładowo wskazać należy, iż definicja nieruchomości – zawarta jest w art. 46 Kodeksu cywilnego, definicja właściciela nieruchomości – w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o czystości i porządku w gminach, definicja odpadów komunalnych – w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, definicja odpadów wielkogabarytowych – w art. art. 49a ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach, pojęcie nieczystości ciekłych – w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zbiorników bezodpływowych – w art. 2 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, stacji zlewnych – art. 2 ust. 1 pkt 3, zwierząt domowych – w art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt, definicja zwierząt gospodarskich – w art. 2 ust. 1 pkt 15 ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich).

2. Przekazane do regulacji regulaminowej - w treści art. 4 ust. 2 pkt 1) lit a, pkt 2) i pkt 3) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zagadnienia dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmują prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów – we wskazanym zakresie, określenie rodzaju, minimalnej pojemności i warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, także ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W/w delegacją ustawową objęta jest także kompetencja określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Tymczasem, w treści badanego Regulaminu, w ROZDZIALE II – „wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości”, § 3 - § 8, Rada Gminy zawarła postanowienia dotyczące obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki do odbierania odpadów oraz utrzymywania tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (przedmiotowy obowiązek wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), postanowienia dotyczące przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej (materia regulowana w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – m.in. art. 5 ust. 1 pkt 2, przy czym, ustawodawca nie upoważnił rady gminy do określenia terminu, w którym obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej ma być zrealizowany), postanowienia dotyczące obowiązku gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych (obowiązek ten wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), nakazy oddzielnego gromadzenia ścieków bytowych i gnojówki oraz gnojowicy (obowiązek wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), postanowienia dotyczące przekazywania odpadów zebranych selektywnie i pozostałych zmieszanych podmiotowi uprawnionemu do odbioru w terminach wyznaczonych harmonogramem (obowiązek wynika z treści art. 5 ust. 1 pkt 3b i art. 6 ust. 1 i 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), postanowienia dotyczące obowiązku oznaczania nieruchomości przez zamieszczenie w widocznym z ulicy miejscu tablic informacyjnych z numerem porządkowym nieruchomości oraz nazwą ulicy oraz zadbanie o ich estetyczny i czytelny wygląd (obowiązek umieszczenia na nieruchomości i utrzymania w należyтым stanie tabliczki z numerem porządkowym nakłada na właścicieli nieruchomości art. 47b ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, zgodnie natomiast z art. 64 § 1 ustawy - Kodeks wykroczeń, kto będąc właścicielem, administratorem, dozorcą lub użytkownikiem nieruchomości - nie dopełnia obowiązku umieszczenia w odpowiednim miejscu albo utrzymania w należyтым stanie tabliczki z numerem porządkowym nieruchomości, nazwą ulicy lub placu albo miejscowości, podlega karze grzywny do 250 zł albo karze nagany).

Także dalsze zapisy tj. zapisy ROZDZIAŁU II, § 3 pkt 11 – 14 oraz § 4 - nie mieszczą się w delegacji wynikającej z ustawy, są uregulowane w przepisach obowiązujących ustaw i nie stanowią materii regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Regulacja § 6 (w zakresie w jakim stanowi, iż mycie pojazdów nie może przebiegać w sposób powodujący uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich oraz wyłącznie z użyciem środków ulegających biodegradacji) , §7 pkt 1) – nie mieszczą się w ocenie organu nadzoru w kompetencji ustawowej, gdyż dotyczą materii uregulowanej na gruncie odrębnych przepisów. Wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 8 listopada 2012r. , sygn. akt: II OSK 2012/12, uznał iż: „uzależnienie możliwości mycia i napraw pojazdów od braku uciążliwości dla innych osób i środowiska, po pierwsze wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c., a po drugie

wprowadza warunek braku zanieczyszczenia środowiska, który jest zbyt ogólny, mimo przykładowego wyliczenia, aby adresaci normy mogli go zachować”.

Zapis § 7 pkt 2) Regulaminu (zakaz spalania odpadów na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych) ingeruje w materię prawną uregulowaną na gruncie ustawy o odpadach. Na podstawie art. 13 ust. 3 tej ustawy, dopuszczono spalanie zgromadzonych pozostałości roślinnych, poza instalacjami i urządzeniami, jeżeli na terenie nie jest prowadzone selektywne zbieranie lub odbieranie odpadów ulegających biodegradacji, a ich spalanie nie narusza odrębnych przepisów (w tym przepisów o ochronie przeciwpożarowej). Co więcej, w przepisach ustawy o odpadach ustawodawca uregulował sposób postępowania w przypadkach, gdy spalanie odpadów ze względów bezpieczeństwa jest niemożliwe w instalacjach lub urządzeniach.

Zapis § 7 pkt 4) Regulaminu (zakaz stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska w celu usunięcia śniegu i lodu) wkracza w materię regulowaną na gruncie art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, przy czym – nie uwzględnia treści dalszych przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Podkreślić należy, że dozwolone środki chemiczne określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach. Natomiast zapis § 7 pkt 5) Regulaminu (zakaz wyprawiania psów na tereny przeznaczone do zabaw dzieci i uprawiania sportu) - wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Przedmiotowa kwestia winna znaleźć regulację w regulaminach korzystania z poszczególnych obiektów.

Zagadnienia zawarte w treści § 13 Regulaminu (zakazy dotyczące gromadzenia w pojemnikach śniegu, lodu, gruzu, popiołu, żużlu, szlamu, itp.) - wykraczają poza upoważnienia zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy i zostały wprowadzone do Regulaminu bez podstawy prawnej.

3. Regulacje ROZDZIAŁU VI badanej uchwały – „obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”, w zakresie określenia zasad odpowiedzialności (§ 17 pkt 3), § 18 pkt 1 lit. a, d, c, pkt 2 lit c, lit. f, § 19, § 20, § 21, wykraczają poza wyznaczoną ustawą materię regulaminu.
4. Także zapisy ROZDZIAŁU VII uchwały – „wymagania w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach” – w zakresie zapisów § 22 ust. 2 pkt 2), ust. 3 pkt 3) – 6) – naruszają przepisy obowiązującego prawa w sposób istotny. W tym zakresie wskazać zwłaszcza należy, że rada gminy uchwalając regulamin, winna mieć na uwadze treść art. 144 Kc. W myśl powołanego przepisu, 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. Rada gminy nie posiada uprawnienia do doprecyzowania w/w regulacji. Do powyższej kwestii odnieść należy powoływany już wyrok NSA, sygn.: II OSK 2012 /12 dotyczący niemożności wkraczania przez radę w obszar prawa sąsiedzkiego, regulowany w art. 144 k.c.

5. Postanowienia dotyczące zasad odpowiedzialności za zachowanie zwierząt (§ 17 pkt 3), postanowienia wprowadzające obowiązek rejestracji psów, dokonywania opłat z tytułu posiadania psów, postanowienia dotyczące obowiązkowych szczepień, zakazów zakłócania ciszy, wyłapywania zwierząt, kosztów ponoszonych przez właścicieli, i inne (§ 18 pkt 1 lit. a, d, e, pkt 2 lit. c, lit. f, § 19, § 20, § 21, § 22), wykraczają poza wyznaczoną ustawą materię regulaminu.
6. Zapisy ROZDZIAŁU IX – „postanowienia końcowe” - § 27 – § 28 nie mieszczą się w zakresie normy kompetencyjnej.

Przystępując do ponownych procedur uchwalania Regulaminu utrzymania czystości i porządku, organy Gminy Kętrzyn winny mieć także na uwadze m.in., iż problematykę niewykonywania obowiązków przez właścicieli nieruchomości regulują przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 5 ust. 6-9 tej ustawy nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust. 1-4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta (ust. 6). W przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1-4, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzją nakazującą wykonanie obowiązku (ust. 7), przy czym - ust. 7 nie dotyczy obowiązków, o których mowa w ust. 1 pkt 3-3b (ust. 8). Wykonanie wydanej decyzji, podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (ust. 9). Z kolei w myśl art. 6 ust. 6-12 ustawy gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów, o których mowa w ust. 1 (ust. 6). Wójt, burmistrz, prezydent miasta – zgodnie z regulacjami ustawy, wydaje z urzędu decyzję, w której ustala obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych, wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem stawek, o których mowa w ust. 2, także terminy uiszczania opłat, o których mowa w pkt 1 i kwestie dotyczące sposobu, terminów udostępniania urządzeń lub zbiorników w celu ich opróżnienia (ust. 7). Decyzji, o której mowa w ust. 7, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (ust. 8). Jest ona wydana na okres 1 roku (ust. 9), może ulegać przedłużeniu w drodze decyzji wydawanej z urzędu, na kolejny okres, jeżeli właściciel nieruchomości nie przedstawi, na co najmniej 3 miesiące przed upływem daty obowiązywania decyzji, umowy, w której termin rozpoczęcia wykonywania usługi nie jest późniejszy niż data utraty mocy obowiązującej decyzji (ust. 10). Z art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wynika zobowiązanie właścicieli nieruchomości do udokumentowania w formie umowy faktu korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych poprzez „okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi”. Ustawa wprowadzając ten obowiązek nie określiła okresu, w jakim właściciele nieruchomości mają obowiązek przechowywać takie dowody, a skoro nie upoważniła do tego rady gminy, to brak jest podstaw do zamieszczenia takiej regulacji w regulaminie.

Rada gminy nie może nakładać na właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie pielęgnacji, utrzymywania estetycznego wyglądu nieruchomości, w tym parków, placów zabaw, terenów zielonych, ogrodów, kwietników, klombów, zarówno w odniesieniu do obiektów komunalnych, jak też będących własnością osób fizycznych i prawnych.

Podkreślić należy, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach, nie może być także traktowany jako informator o innych obowiązujących przepisach. Zważywszy na rygor odpowiedzialności grożącej za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie (art. 10 ust. 2a ustawy) regulacja regulaminowa musi być adekwatna do zakresu delegacji udzielonej radzie, jak też staranna i jednoznaczna.

Uchwała rady gminy stanowiąca akt prawa miejscowego, winna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata był on zrozumiały, tzn. by adresat danego przepisu wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jak sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Ponad powyższe, w ocenie organu nadzoru, brak jest możliwości nadania Regulaminowi wstecznej mocy obowiązującej – jak uczyniła Rada w treści § 3 kwestionowanej uchwały.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Gminy Kętrzyn
- Wójt Gminy Kętrzyn

WOJEWODA
w/z

Jan Maścianica
WICEWOJEWODA