

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.85 .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 XXVI/140/2012 Rady Gminy Janowo z dnia 28 grudnia 2012r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Janowo.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Janowo uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Janowo.

Na wstępie należy podkreślić, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do obowiązkowych zadań gminy należy zapewnienie czystości i porządku na swoim terenie oraz tworzenie niezbędnych warunków do ich utrzymania. Jednym z instrumentów pomocnych przy realizacji tych zadań jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy, w myśli którego rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Z kolei, stosownie do ust. 2 tego artykułu, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
 - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi
- 2) 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:
 - a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników,
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego,
- 4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami,
- 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku,

- 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach,
- 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

Z literalnego brzmienia przywołanego unormowania wynika, iż ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące kwestie, które powinny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Z drugiej strony przepis ten zawiera wyliczenie wszystkich niezbędnych elementów, które rada gminy powinna umieścić w tym regulaminie. Rada gminy uchwalając regulamin nie może zamieszczać w nim postanowień wykraczających poza zakres przywołanego przepisu. Przepis bowiem art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter zamknięty, co oznacza, że organ stanowiący gminy nie może określać w regulaminach czystości i porządku kwestii, które nie mieszczą się w zakresie powyższych zagadnień (por. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27.11.2007r. II SA/OI 968/07).

Oznacza to, że uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia omawianego 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. Zatem wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniającym -art. 4 ust. 2 ustawy, stanowią istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru badając treść uchwalonego Regulaminu uznał, iż narusza on prawo.

W § 1 ust. 1 lit. a) regulamin stanowi, iż określa on wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła, opakowań wielomateriałowych.

Przedmiotowy zapis jest niezgodny z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.a) ustawy, który stanowi, iż regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące, w zakresie wymagań, prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych określonych w tym przepisie frakcji odpadów. Zatem błędny jest zapis w regulaminie, iż określa on wymagania dotyczące prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania wyłącznie wymienionych we wskazanym zapisie uchwały frakcji odpadów z pominięciem pozostałych odpadów komunalnych.

W § 2 ust. 2 uchwały Rada określiła pojęcie nieruchomości używając zwrotu, iż należy przez to rozumieć „rozszerzoną treść art. 46 kc, z której wynika, iż istnieją następujące rodzaje nieruchomości”. Zwrot ten jest zbyt szeroki w uchwale, a ponadto niedopuszczalny, albowiem Rada nie może rozszerzać treści art. 46 kc dla swoich potrzeb. Może stworzyć własną definicję pojęcia „nieruchomości” na potrzeby omawianej uchwały.

W § 3 ust. 2 uchwała zobowiązuje właścicieli do przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie Regulaminu przy sieci istniejącej i przekazania jej do eksploatacji, przy sieci nowo wybudowanej.

Przedmiotowy zapis w zakresie wyznaczenia terminu przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej wykracza poza zakres upoważnienie wynikającego z art. 4 ustawy, natomiast obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci wynika z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i brak jest podstaw prawnych do regulowania omawianej materii regulaminem w sprawie utrzymania czystości i porządku w Gminie.

Ponadto, zapisy § 3 ust. 9, 10, 11, 12 – w zakresie wyrazów: ”w tym z podwórzy, przejść, bram itp.”, ust.13, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22,23,24,25, 26, 29 - w zakresie wyrazów: „ i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości”, ust. 31, 32, 33, 34, 37 nie mieszczą się w delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 ustawy. Przepis art. 4 nie upoważnia bowiem rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków wymienionych w zakwestionowanych w/w zapisach uchwały.

Bezpodstawne są również zapisy § 4 ust. 3 i 4 uchwały, bowiem Regulamin winien określać wyłącznie obowiązki właścicieli nieruchomości, a nie obowiązki innych podmiotów np. przedsiębiorców. Zatem zapisy te wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2.

W § 4 ust. 12 i 13 zawiera błędne odesłanie do pkt. 12, zamiast 11.

Postanowienia § 6 uchwały zostały wprowadzone do regulaminu bez podstawy prawnej, ponieważ nie dotyczą obowiązków właścicieli nieruchomości związanych z utrzymaniem czystości i porządku.

Postanowienia § 8 regulaminu wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy. Ponadto, zapisy te zawierają zakazy, do których wprowadzenia Rada nie jest upoważniona. Rada obowiązana jest określić wyłącznie obowiązki właścicieli nieruchomości. Dodatkowo należy wskazać, iż materia dotycząca spalania odpadów uregulowana została odrębnymi przepisami – ustawą z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach i brak jest podstaw prawnych do regulowania tych spraw przedmiotowym regulaminem.

W § 12 regulaminu, Rada postanowiła, iż organizatorzy imprezy plenerowej są zobowiązani do wyposażenia miejsca, na którym się ona odbywa w jeden pojemnik o pojemności 120 l na 50 osób uczestniczących w imprezie oraz w co najmniej dwa szalety; organizatorzy imprezy są zobowiązani zawrzeć umowy z przedsiębiorcami na dostarczenie pojemników i szaletów oraz opróżnienie i uprzątnięcie ich.

Przedmiotowe zapisy regulaminu są niezgodne z prawem, bowiem o sposobie pozbywania się odpadów powstałych w czasie imprez plenerowych decydują organizatorzy tych imprez i właściciel nieruchomości. Rada nie jest uprawniona do ingerowania w tym zakresie w stosunki cywilnoprawne (podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 maja 2011r., sygn. akt IISA/OI 156/11).

Postanowienia § 13 uchwały wykraczają poza delegację ustawową, ponieważ z art. 4 ustawy nie wynika prawo rady gminy do ustalania zasad doboru objętości zbiorników bezodpływowych jak też ustalania norm zużycia wody, dla potrzeb określenia objętości tych zbiorników.

W zakresie dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy dotyczącego utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, nie mieszczą się regulacje zawarte: w § 14 ust. 4 – stanowiącym, iż dostęp do miejsca gromadzenia odpadów komunalnych winny mieć wyłącznie osoby upoważnione i ust. 5- nakładającym obowiązek utrzymywania miejsca gromadzenia odpadów stanie czystości poprzez ich zamiatanie i uprzątnięcie. Z treści bowiem § 14 ust. 4 nie wynika, kto to są osoby upoważnione i kto miałby dawać tym osobom upoważnienie do dostępu do miejsca gromadzenia odpadów komunalnych. Właściciel nieruchomości nie potrzebuje upoważnienia do korzystania z własnych pojemników na odpady.

Poza delegacją wynikającą z przytoczonego przepisu są także postanowienia dotyczące utrzymania miejsca gromadzenia odpadów w czystości poprzez ich zamiatanie i uprzątnięcie.

W § 16 Regulaminu Rada wprowadziła zakazy gromadzenia w pojemnikach na odpady wymienionych w tym przepisie odpadów. Postanowienia te nie znajdują umocowania w cyt. wyżej art. 4 ust.2 ustawy, zatem zostały one wprowadzone z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Wyżej wymienione zakazy wynikają z innych aktów prawnych, takich jak ustawa o odpadach. Ustawa ta określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasadą zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczenia ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów.

Brak jest również podstaw prawnych do uregulowania w regulaminie obowiązków formalno-prawnych dotyczących składania deklaracji o wysokości opłaty, zawierania umowy z przedsiębiorcą na odbiór odpadów komunalnych, instalowania liczników na wodę, spraw dotyczących egzekucji obowiązków z regulaminu i kar za jego nieprzestrzeganie jak też odpowiedzialności za niezłożenie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami.

W związku z powyższym, zapisy § 17, §18 i § 19 wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust.2 ustawy.

Podobnie zapisy § 20 i § 21 przekraczają upoważnienie wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

W § 24 ust. 1 pkt 1 Regulaminu podany został nieaktualny publikator ustawy o ochronie zwierząt, winno być: Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.

W § 26 ust. 3 pkt 2 Regulaminu Rada postanowiła, iż pszczoły należy trzymać w ulach, ustawionych w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

Należy zauważyć, iż kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich reguluje Kodeks cywilny. W myśl art. 144 kc 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 Gminy nie posiada uprawnień do doprecyzowania powyższej regulacji. Stąd też powyższy zapis należy uznać za sprzeczny z prawem.

W świetle art. 4 ust. 2 pkt 8 zasady wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, obowiązana jest określić rada w regulaminie czystości i porządku. Tymczasem w § 27 Rada sędowała należący do niej obowiązek na Wójta Gminy, co jest niezgodne z wyżej przytoczonym przepisem.

W związku z powyższym, Rada nie wyznaczyła ani obszarów podlegających deratyzacji, ani nie określiła terminów jej przeprowadzenia.

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 uchwalonego regulaminu w całości.

Powołane wyżej argumenty uzasadniają stwierdzenie nieważności badanego aktu prawnego w całości.

Mając powyższe na uwadze, 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 od daty jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący rady Gminy Janowo,
- 2) Wójt Gminy Janowo

~~WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI~~

~~Marian Podziewski~~

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska

ADCA PRAWNY

Danuta Szarejko
OL.-682