



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 31 grudnia 2018 r.

Poz. 5628

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.487.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 27 grudnia 2018 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr I/8/2018 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 19 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kisielice.**

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Kisielicach, powołując się na art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kisielice, stanowiący załącznik do ww. uchwały, zwany w dalszej części Regulaminem.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała Rady w sposób rażąco narusza prawo.

Analiza obowiązujących przepisów wskazuje, iż zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach m.in. sprawy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to gmina zatem zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne 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 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Oceniając przedmiotową uchwałę zauważyć należy, że w ust. 2 art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawodawca doprecyzował wymagania, jakie winny być zawarte w regulaminie. W świetle ww. przepisu, regulaminy określają szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
 - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami 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;
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

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 1-3, 5-8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisie tym ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem „w szczególności”, a dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego regulaminu nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza zakres upoważnienia zawartego w wyżej powołanym art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Tego typu rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie, poprzez przepisy prawa miejscowego, jakim jest regulamin, w sferę praw i wolności obywateli. Podkreślić ponadto trzeba, że Konstytucja RP w art. 7 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Wobec tego, każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest zatem dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. 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.

Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia omawianego regulaminu, winna jednocześnie zawierać pełny zakres regulacji określony w art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Brak ustawowo określonego, obligatoryjnego elementu, skutkuje funkcjonowaniem w obrocie prawnym ułomnego regulaminu, co jest niedopuszczalne i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całość (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r. sygn. akt: II SA/Gd 212/10 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 513/17, z dnia 7 listopada 2017, sygn.. akt: II SA/OI 780/17).

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 Miejska dokonując regulacji w Rozdziale 8 Regulaminu ”Obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania”, postanawiając, iż obowiązkowej deratyzacji podlegają nieruchomości zabudowane na całym obszarze gminy Kisielice, nie określiła obszarów deratyzacji na terenie gminy, do czego została zobowiązana. Celem upoważnienia, wynikającego z ww. art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, jak podkreśla się w judykaturze, jest zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie własności gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji, a także terminów wykonania tych zabiegów sanitarnych. Nie wprowadza on zaś uprawnienia dla rady gminy do objęcia całego jej obszaru obowiązkiem deratyzacji ani do nałożenia tego obowiązku na wszystkich właścicieli nieruchomości (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 marca 2018 r. sygn. akt: II SA/Bd, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2013 r. sygn. akt: II SA/Po 916/13). Za wypełnienie upoważnienia nie można zatem przyjąć postanowień § 18, Rozdziału 8 Regulaminu.

W związku z tym, iż w uchwale nie uregulowano wszystkich zagadnień, wymienionych w art. 4 ust. 2 wyżej powołanej ustawy, pominięcie przez Radę Miejską powyższych regulacji, stanowiących obligatoryjne elementy regulaminu, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Ponadto należy wskazać, iż przepis ust. 2 § 18 Regulaminu, wskazujący na obowiązek przeprowadzenia deratyzacji także każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości, stanowi wykroczenie poza delegację, ponieważ w art.4 ust.2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zawarta jest norma kompetencyjna, która wyraźnie wskazuje, iż organ stanowiący uprawniony jest wyłącznie do określania terminów deratyzacji oraz wyznaczenia obszarów objętych tym obowiązkiem. W związku z powyższym, należy uznać powyższe uregulowanie za sprzeczne z prawem. Kwestie sposobu postępowania i obowiązków w przypadkach wystąpienia populacji gryzoni regulują przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1570 ze zm.). Art. 22 ust. 1 pkt. 2 ustawy stanowi o obowiązku wykonywania deratyzacji, zgodnie z którym *"Właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością obowiązani są utrzymywać ją w należytych stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności (...)* zwalczać gryzonie, insekty i szkodniki..."

Niezależnie od tego należy wskazać, iż w ocenie organu nadzoru niektóre przepisy 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 § 4 wprowadzono regulację dotyczącą uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych nieczystości. Rada postanowiła, iż właściciele nieruchomości położonych bezpośrednio wzdłuż chodników mają obowiązek, z zastrzeżeniem ust. 2, uprzątnięcia błota, śniegu, lodu, opadłych liści i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (chodnika), poprzez gromadzenie ich na skraju chodnika od strony jezdni, w taki sposób, aby nie utrudniało to ruchu i nie zagrażało przechodniom i pojazdom oraz istniejącej zieleni, z zachowaniem możliwości odpływu wody do kanalizacji - ust. 1; Lód i śnieg niemożliwy do usunięcia i zalegający wzdłuż chodników położonych na nieruchomościach służących do użytku publicznego właściciele nieruchomości mają obowiązek posypać piaskiem lub innym przeznaczonym do tego celu środkiem likwidującym śliskość.

Postanowienie, nakładające na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń w zakresie wynikającym z obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy, „tj. z chodników położonych bezpośrednio wzdłuż nieruchomości”, nie mieści się w delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powołany przepis upoważnia bowiem radę gminy do określenia w ww. regulaminie, wymagań wyłącznie w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast zakres obowiązków właścicieli nieruchomości odnośnie chodników położonych wzdłuż nieruchomości, wynika bezpośrednio z ustawy - z art. 5 ust. 1 pkt 4 i brak jest podstawy prawnej do regulowania tej kwestii w przedmiotowym regulaminie. Należy również zauważyć, iż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, nie upoważnia rady gminy do określania częstotliwości wykonywania tych obowiązków, ani też sposobu i miejsca gromadzenia błota, śniegu, lodu i zanieczyszczeń (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 258/14). Tymczasem Rada przyjęła, w ust. 1 § 4 Regulaminu, iż uprzątnięcie błota, śniegu, lodu, opadłych liści i innych zanieczyszczeń, z części nieruchomości służącej do użytku publicznego, ma następować w taki sposób, aby nie utrudniało to ruchu i nie zagrażało przechodniom i pojazdom oraz istniejącej zieleni, w ust. 2 § 4, określiła sposób postępowania mający na celu likwidację śliskości, nakładając w tym zakresie obowiązek na właścicieli.

Zapisy zatem ust. 1 § 4" położonych bezpośrednio wzdłuż chodnika", ..." z zastrzeżeniem ust. 2", ..." poprzez gromadzenie ich na skraju chodnika od strony jezdni, w taki sposób, aby nie utrudniało to ruchu i nie zagrażało przechodniom i pojazdom oraz istniejącej zieleni"... oraz postanowienia ust. 2, wykraczają poza upoważnienie, wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b. W tym miejscu należy również wskazać stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, który stwierdził, iż: „Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zezwala radzie gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia” (sygn. akt: II SA/Gl 258/14).

W § 12 Regulaminu, Rada Miejska, mając na uwadze utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy wprowadziła zakazy, wskazując, dla przykładu na zakaz wywożenia i wysypywania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych (tworzenie tzw. „dzikich wysypisk”) - pkt 5, czy zakaz samodzielnego opróżniania zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe - pkt 6.

Zakazy wprowadzone w § 12 Regulaminu, nie znajdują podstawy prawnej w ww. delegacji art. 4 ust. 2 ustawy. Wykraczają one poza zawarte w tym przepisie upoważnienie. Zakazy wprowadzone w § 12 Regulaminu wynikają z innych aktów prawnych, w tym ustawy o odpadach. Ustawa o odpadach określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Kwestie dotyczące zakazu opróżniania zbiorników bezodpływowych reguluje art. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a odpowiedzialność za nieprzestrzeganie tych obowiązków wynika z art. 10 ust. 2 ww. ustawy.

Również postanowienia § 14 ust. 1 Regulaminu, w zakresie sformułowania „gwarantujący zachowanie czystości i porządku na nieruchomości” oraz ust. 3, wykraczają poza upoważnienie, wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, który odnosi się do pozbywania się nieczystości ciekłych. Zgodnie z tym przepisem, w regulaminie winna zostać jedynie uregulowana częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Upoważnienie, wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, przewiduje natomiast określenia warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, nie przewiduje natomiast rozmieszczenia zbiorników na nieczystości ciekłe. Lokalizację tych zbiorników regulują przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422).

W rozdziale 6 Regulaminu, określone zostały obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W § 16, Rada zobowiązała osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy, do trzymania ich na terenie swojej nieruchomości (ust. 2). W ramach upoważnienia, wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rada nie jest uprawniona do wprowadzania tego typu regulacji, gdyż ww. przepis nie zawiera upoważnienia ustawowego do nakładania obowiązków na właścicieli nieruchomości o takim charakterze. Ustawodawca upoważnił radę do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, Rada nie ma kompetencji do stanowienia kwestionowanych postanowień, które zobowiązują do trzymania zwierząt domowych na terenie swojej nieruchomości. Kwestie dotyczące odpowiedzialności oraz obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przez zwierzęta, wynikają ze stosownych ustaw, w tym ustawy Kodeks cywilny. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru ww. regulacja została przyjęta bez podstawy prawnej.

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 mieści się § 17 ust. 4 Regulaminu, dotyczący obowiązku utrzymywania pszczół 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 sąsiednich nieruchomości. Zauważyć trzeba, 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 gminy nie posiada uprawnienia do doprecyzowania ww. regulacji.

Dodać należy, że wyczerpujące określenie w art. 4 ust. 2 ustawy, spraw które mogą być uregulowane w Regulaminie, powoduje że nie mieści się regulacja zawarta w § 8 ust. 2, która odnosi się do wskazania podmiotów odpowiedzialnych za stan sanitarny, techniczny i porządkowy koszy ulicznych oraz postanowienia końcowe Regulaminu - § 19, w którym Rada Miejska, wskazała organy uprawnione do wykonywania czynności kontrolnych w zakresie stosowania postanowień niniejszego Regulaminu i miejsca zgłaszania wszelkich nieprawidłowości, dotyczące stanu czystości i porządku na terenie Gminy Kisielice.

Na marginesie należy wskazać, iż postanowienia § 19 ust. 2 Regulaminu mają charakter informacyjny. Akt prawa miejscowego, jakim jest regulamin, nie może zawierać tego rodzaju regulacji.

W świetle przedstawionych okoliczności orzeczono jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki