



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 24 października 2016 r.

Poz. 4086

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.371.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 20 października 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., oz. 446 z późn. zm.) stwierdzam nieważność § 2 **uchwały Nr XIX.132.2016 Rady Gminy Stare Juchy** z dnia 14 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stare Juchy **oraz załącznika do ww. uchwały w części dotyczącej** § 4 ust. 1 w zakresie sformułowania „..., a także z chodnika, położonego wzdłuż nieruchomości bezpośrednio przy granicy nieruchomości”, § 4 ust. 2 i 3, § 6 w zakresie sformułowania „..., pod warunkiem otrzymania zgody właściciela nieruchomości, na której naprawa ma być dokonana”, 11, § 15 ust. 2, § 16 ust. 2, § 20, § 21 ust. 3 pkt 2-4, § 22 ust. 2 pkt 3.

Uzasadnienie:

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Stare Juchy, powołując się na art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250 z późn. zm.), ustaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stare Juchy, stanowiący załącznik do ww. uchwały.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Gminy, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób rażący narusza prawo.

Analiza obowiązujących przepisów prawnych 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 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 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.

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, zastrzeżonych dla aktów wyższego rzędu. Wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniającym - art. 4 ust. 2 ustawy, stanowią istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru badając treść uchwały XIX.132.2016 oraz jej załącznika stwierdził, iż Rada Gminy Stare Juchy stanowiąc Regulamin, niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

Niezgodny z prawem, w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest § 4 Regulaminu, w myśl którego właściciele nieruchomości są zobowiązani do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości udostępnionej do użytku publicznego (np. przejścia, bramy), a także z chodnika, położonego wzdłuż nieruchomości bezpośrednio przy granicy nieruchomości (ust. 1), oraz zgodnie z którym obowiązek ten należy realizować niezwłocznie po ustaniu przyczyny powstania zanieczyszczenia, np. opadów śniegu (ust. 2), a zebrane z chodnika zanieczyszczenia należy gromadzić przy jego krawędzi, w taki sposób aby nie stanowiły przeszkody w ruchu pieszych i zagrożenia w ruchu drogowym (ust. 3).

Należy w tym miejscu wskazać, że stosownie do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą i stanowi, z reguły, istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej.

Cytowane powyżej, przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie dają podstawy do regulowania sposobu uprzątnięcia, a także miejsca gromadzenia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 258/14). Wadliwie określony został również wymóg, by właściciele nieruchomości uprzątnęli błoto, śnieg, lód niezwłocznie, gdyż określenie częstotliwości wykonywania tego typu obowiązku nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 741/13).

Dodać ponadto trzeba, że obowiązek polegający na uprzątnięciu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi

publicznej służącej dla ruchu pieszego położoną przy granicy nieruchomości, wprost wynika z art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy. Kwestionowany zatem w części przepis załącznika do uchwały, w brzmieniu przyjętym przez Radę Gminy Stare Juchy (§ 4 ust. 1) stanowi jedynie swoistą próbę powtórzenia przepisów ustawowych i jest zamieszczeniem w uchwale postanowień, które wykraczają poza treść art. 4 ustawy.

Częściowo zakwestionować należy również § 6 załącznika do uchwały, który dopuszcza dokonywanie, poza warsztatami naprawczymi, drobnych napraw pojazdów samochodowych np.: wymiana kół, świece zapłonowe, żarówek, uzupełnianie płynów, regulacje, jedynie pod warunkiem otrzymania zgody właściciela nieruchomości, na której naprawa ma być dokonana. Organ stanowiący regulując wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi nie jest uprawniony wkraczać w materię uregulowaną chociażby w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.). Sposób korzystania z rzeczy będących przedmiotem własności jest uregulowany w ww. ustawie, stąd jakakolwiek ingerencja w przedmiotowe kwestie jest niedopuszczalna.

Niezgodnymi z prawem są także przepisy § 11 Regulaminu, stanowiące, że właściciele nieruchomości nie podłączonych do sieci kanalizacyjnej, zapewniają czystość i porządek na ich terenie poprzez dostosowanie wielkości zbiorników bezodpływowych do ilości osób stale lub czasowo tam przebywających (pkt 1), przepustowości przydomowych oczyszczalni ścieków do ilości mieszkańców w sposób zapewniający uzyskanie stopnia oczyszczania ścieków określonego w przepisach odrębnych (zgodnie z ich instrukcją technologiczną) (pkt 2).

Rada działając na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, może określić częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Nie ma natomiast uprawnień do kształtowania ustaleń mających wpływ na objętość, czy przepustowość przydomowych oczyszczalni ścieków. Przyjęte rozwiązania w tym zakresie są niedopuszczalne.

Bez podstawy prawnej podjęty natomiast został kolejny kwestionowany przepis, czyli § 15 ust. 2 załącznika do uchwały, w myśl którego terminy i trasa przejazdu środków transportu przedsiębiorcy wykonującego usługę, podane zostaną na stronie internetowej Urzędu Gminy Stare Juchy, tablicy ogłoszeń oraz dostarczone mieszkańcom w wersji papierowej. Organ stanowiący bez wyraźnej podstawy prawnej nie może nakładać jakichkolwiek obowiązków, co jednak w tym przypadku miało miejsce (nakazano upublicznienie, m.in. przez dostarczenie stosownego dokumentu, szczegółowego harmonogramu odbioru odpadów komunalnych), stąd też zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego cytowanej powyżej regulacji.

Podobnie wadliwym przepisem jest § 16 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym ilość odwiezionych do stacji zlewnej nieczystości ciekłych winna odpowiadać ilości określonej zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 roku w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody (Dz.U. z 2002 r. Nr 8, poz. 70). Art. 4 ust. 2 przedmiotowej ustawy nie daje podstawy do umieszczenia cytowanego przepisu w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stare Juchy. Ponadto rada gminy nie posiada kompetencji do nakazywania właścicielom nieruchomości wytworzenia określonej ilości nieczystości ciekłych.

W materii regulaminowej określonej art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mieści się ponadto § 20 Regulaminu, zakładający, że zasady postępowania z bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy reguluje odrębna uchwała Rady Gminy Stare Juchy w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stare Juchy. Zauważyć należy, że przepisy przedmiotowej ustawy w żaden sposób nie zezwalają na odesłanie do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm.). Rada nie mogła więc zawrzeć jakichkolwiek zapisów w tym zakresie w Regulaminie czystości i porządku na terenie gminy.

Sprzeczne z prawem jest także unormowanie § 21 ust. 2 pkt 2-4 Regulaminu, zakładające, że na pozostałych terenach wyłączonych z produkcji rolnej, dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich pod następującymi warunkami: wszelka uciążliwość hodowli dla środowiska w tym immisje będące jej skutkiem zostaną ograniczone do obszaru nieruchomości, na której jest prowadzona (pkt 2), właściciel lub użytkownik zwierząt gospodarskich wykorzystywanych do wykonywania usług przewozowych i rekreacyjnych, zobowiązany jest do usuwania nieczystości pozostawionych po zwierzętach, obowiązek usunięcia podłych zwierząt gospodarskich spoczywa na właścicielu zwierząt (pkt 4).

Regulując, w § 21 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały, kwestie dotyczące oddziaływania na nieruchomości sąsiednie Rada Gminy Stare Juchy w sposób nieuprawniony wkroczyła poza dyspozycję art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Działając na podstawie pkt 7 ww. przepisu ma, w drodze uchwały, określić wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Celem tego uregulowania nie jest natomiast „eliminowanie uciążliwości” związanych ze zwierzętami gospodarskimi. Wprowadzając ten obowiązek Rada wkroczyła w regulację tzw. prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego, w myśl którego 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. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. 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. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają gminie uprawnienia do kreowania w regulaminie praw podmiotowych osób trzecich, ze swej istoty będących przedmiotem regulacji prawa cywilnego. Wyłącznie bowiem prawo cywilne reguluje stosunki sąsiedzkie, a w ich ramach kwestie tzw. immisji.

Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy, nie wynika również uprawnienie do regulowania kwestii uprzątnięcia terenów, na których zwierzęta wykorzystywane są w celach przewozowych lub rekreacyjnych oraz usuwania padłych zwierząt gospodarskich. Nadmienić należy, iż myśl art. 45 ust. 1 pkt 9 ustawy dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 z późn. zm.), zabrania się zaśmiecania lub zanieczyszczania drogi. Zgodnie zaś z art. 91 z ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 z późn. zm.), zanieczyszczanie drogi publicznej, jak również pozostawianie na tej drodze pojazdu lub innego przedmiotu albo zwierzęcia w okolicznościach, w których może to spowodować niebezpieczeństwo lub stanowić utrudnienie w ruchu drogowym, jest czynem zabronionym, podlegającym karze grzywny do 1500 złotych albo karze nagany.

Usunięcia z obrotu prawnego, wymaga również § 22 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały, gdzie postanowiono, że obowiązkową deratyzację wykonuje się każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości.

W myśl art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ stanowiący ma wyznaczyć m.in. terminy przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji. Przepis ten obliuguje więc radę do precyzyjnego wskazania terminu obowiązkowej deratyzacji.

Za interpretacją taką przemawia literalna wykładnia, użytego przez ustawodawcę w ww. art. 4 ust. 2 pkt 8, pojęcia „wyznaczyć”, przez które rozumieć należy: „oznaczyć, wyróżnić za pomocą znaków, określić jakąś wielkość”. Przytoczona treść Regulaminu, nie spełnia tego wymogu. Skutkiem tego jest konieczność wyeliminowany z obrotu prawnego przedmiotowego przepisu.

Na koniec dodać trzeba, że w § 2 uchwały postanowiono, iż traci moc uchwała moc Uchwała Rady Gminy nr XXIX.198.2013 z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie Regulaminu

utrzymywania czystości i porządku na terenie Gminy Stare Juchy. Postanowienie to pozostaje w sprzeczności z art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015 r. poz. 87), która weszła w życie dnia 1 lutego 2015 r. W świetle powołanego przepisu art. 11, dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane m.in. na podstawie art. 4 ustawy zmienianej w art. 1, zachowują moc na okres, na jaki zostały wydane jednak nie dłużej niż 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Oznacza to, iż wskazana uchwała Rady Gminy Stare Juchy utraciła moc w dniu 31 lipca 2016 r.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki