

Olsztyn, 3 stycznia 2013r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.10.2013

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 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pasym stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXI/147/2012 Rady Miejskiej w Pasymiu z dnia 27 listopada 2012r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pasym – w części dotyczącej: § 3 ust. 1 pkt 3 w zakresie wyrazów: „nie działającymi szkodliwie na tereny zieleni”, § 5 pkt 1 w zakresie wyrazów: „ do którego właściciel posiada tytuł prawny” i pkt 5, § 7 pkt 5 i pkt 8, i pkt 9, , § 9 ust. 1 pkt 2 i § 10 ust. 2 pkt 5 i 6.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska powołując się na art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r. poz. 391 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pasym.

W ramach wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b obowiązku określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku w tym uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w § 3 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Rada Miejska uchwaliła, iż w okresie zimowym, w celu likwidacji śliskości na chodnikach położonych wzdłuż nieruchomości, właściciele zobowiązani są do posypywania go piaskiem lub piaskiem zmieszany z środkami chemicznymi nie działającymi szkodliwie na tereny zieleni oraz drzewa. W zakresie wyrazów: „nie działającymi szkodliwie na tereny zieleni oraz drzewa” zapis regulaminu jest niezgodny z prawem. Przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska dnia 27 października 2005r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach (Dz.U. Nr 230, poz. 1960) w § 2 pkt 2 i 3 określają rodzaje środków chemicznych jakie mogą być stosowane na drogach w celu usunięcia śniegu i lodu, które z pewnością nie są neutralne dla środowiska, a zatem nie można wykluczyć, że są również szkodliwe. W świetle zakwestionowanego zapisu uchwały, gdyby środki chemiczne wyszczególnione w w/w rozporządzeniu były w jakimkolwiek stopniu szkodliwe dla środowiska, mocą regulaminu nie mogłyby być stosowane. Rada Miejska nie jest uprawniona do zakazywania stosowania środków dopuszczonych do stosowania w w/w celu mocą innych przepisów prawa.

W § 5 Regulaminu w ramach warunków rozmieszczania i utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, w pkt 1 Rada postanowiła, iż pojemniki na odpady powinny być ustawione na terenie nieruchomości, w miejscu wyodrębnionym, do którego właściciel posiada tytuł prawny, w sposób nie powodujący uciążliwości i utrudnień oraz na wyrównanej, utwardzonej powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się na niej wody i błota. Sformułowanie „ do którego właściciel posiada tytuł prawny” jest niezrozumiałe, ponieważ właściciel, w tym także właściciel w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy zawsze posiada tytuł prawny do nieruchomości. Nie wiadomo więc, kogo tak de facto Rada miała na myśli konstruując

ten zapis. Skoro regulamin jest aktem prawa miejscowego, to jest również źródłem prawa w rozumieniu Konstytucji RP w związku z czym powinien spełniać Konstytucyjne standardy stanowienia prawa. Przepisy powinny być formułowane w sposób jasny i precyzyjny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Natomiast przepisy precyzyjne, to przepisy sformułowane w możliwie najwyższym stopniu jednoznacznie, tak by ograniczyć interpretatorowi zbędne wątpliwości w odtworzeniu z nich norm prawnych wyznaczających co, kto, kiedy i jak powinien czynić. Stwarza to stan pewności prawa i ogranicza arbitralność stosujących je organów, usuwa ewentualne rozbieżności interpretacyjne, przez co buduje zaufanie jednostki do Gminy i tworzonego przez nią praw.

Natomiast w § 5 pkt 5 Regulaminu dopuszcza się możliwość ustawienia pojemników lub korzystania z pojemników właściciela sąsiedniej nieruchomości przez osoby starsze, niepełnosprawne, samotnie zamieszkujące nieruchomość (lokal), na zasadach określonych z właścicielem poprzez zawarcie stosownej umowy. Przedmiotowy zapis uchwały przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 2 dotyczącą warunków rozmieszczenia pojemników, bowiem Rada Miejska wkracza tym zapisem w stosunki cywilnoprawne, do czego nie jest uprawniona.

Również § 7 pkt 5 Regulaminu stanowiący, iż organizatorzy imprez masowych są zobowiązani do wyposażenia miejsca w kosze na odpady (min.110 l na 50 osób) i przenośne toalety wg potrzeb, a powstałe odpady i nieczystości ciekłe usunąć niezwłocznie po zakończeniu imprezy, jest niezgodny z prawem. O sposobie bowiem pozbywania się odpadów powstałych w czasie imprez okolicznościowych decydują organizator imprezy i właściciel nieruchomości. Rada nie jest uprawniona do ingerowania w tym zakresie w stosunki cywilnoprawne (podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 maja 2011 sygn. akt II SA/Ol 156/11).

W § 7 pkt 8 Regulaminu Rada postanowiła, iż do odbierania odpadów komunalnych i opróżniania zbiorników bezodpływowych odbiorca odpadów i nieczystości ciekłych jest zobowiązany używać samochodów specjalistycznych, zgodnie z wymogami określonymi w odrębnych przepisach.

Przedmiotowy zapis jest niezgodny z prawem, bowiem nie dotyczy materii, która w świetle art. 4 ust. 2 pkt 3 dotyczącego częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego, może zostać objęta regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Przedmiotowy zapis przekracza upoważnienie ustawowe oraz nie dotyczy właścicieli nieruchomości.

W § 7 pkt 9 w ramach regulacji dotyczącej sposobów pozbywania się nieczystości z nieruchomości Rada określiła, iż zanieczyszczenia powstające w wyniku załadunku i transportu odpadów oraz nieczystości płynnych pracownicy podmiotu uprawnionego mają obowiązek natychmiast usunąć.

Powyższa regulacja wykracza poza delegację ustawową, ponieważ regulamin nie może określać obowiązków podmiotu zajmującego się wywozem nieczystości, lecz wyłącznie obowiązki właścicieli nieruchomości.

Natomiast w § 9 ust. 1 pkt 2 Regulamin określa obowiązek ponoszenia pełnej odpowiedzialności za szkody, zagrożenia i uciążliwości spowodowane zachowaniem zwierząt domowych. Przedmiotowy zapis wykracza poza delegację ustawową, ponieważ regulamin czystości i porządku nie może regulować kwestii odpowiedzialności. Materia ta regulowana jest innymi przepisami, w tym przepisami kodeksu cywilnego.

W § 10 ust. 2 pkt 5 Regulaminu nałożono na osoby utrzymujące zwierzęta gospodarskie obowiązek przekazywania padłych zwierząt podmiotowi zajmującemu się utylizacją zwłok zwierzęcych, zgodnie z odrębnymi przepisami. W ocenie organu nadzoru zapis powyższy przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, który upoważnia jedynie do określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Przepis ten nie upoważnia rady gminy do regulowania sposobu postępowania ze zwłokami zwierzęcymi i określania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta gospodarskie w tym zakresie.

Materia ta jest nadto regulowana odrębnymi przepisami powszechnie obowiązującymi. W § 10 ust. 2 pkt 6 regulaminu, stanowiącym realizację upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, określającym zasady utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, nałożono na osoby utrzymujące pszczoły, obowiązek trzymania ich w ulach, ustawionych w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości i zagrożenia dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Należy zauważyć, iż kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich reguluje Kodeks cywilny. 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 Miejska nie posiada uprawnień do doprecyzowania powyższej regulacji. Stąd też zapis powyższy należało uznać za sprzeczny z prawem.

Biorąc powyższe pod uwagę należało rozstrzygnąć jak na wstępie.

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

Do wiadomości:

- 1) Przewodniczący rady Miejskiej w Pasymiu,
- 2) Burmistrz Pasymia

~~WOJEWODA
WARMIŃSKO-KAZURSKI~~

~~Marian Podziewski~~

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska