

PN.4131.109 .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 XX/141/12 Rady Gminy Rozogi z dnia 21 grudnia 2012r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rozogi .

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Rozogi, powołując się na art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r., poz. 391 z późn. zm.) ustaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rozogi, stanowiący załącznik do ww.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:

- 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 myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaj i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunki 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) częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

5) inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

- 6) obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczanie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Zadaniem organu stanowiącego gminy jest określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, lecz wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-3, 5-8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym.

Wykraczanie poza uregulowania ustalone w katalogu nie jest dopuszczalne, gdyż w przepisie tym ustawodawca nie posłużył się zwrotem „w szczególności”, a dokonał szczegółowego wyczerpania wymagań.

Brak w treści uchwały choćby jednego elementu wskazanego w normie kompetencyjnej, oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej i w konsekwencji konieczność zakwestionowania uchwalonego regulaminu w całości.

Organ nadzoru badając treść Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rozogi stwierdził, że Rada Gminy ustalając Regulamin pominęła ustawowo obligatoryjny element. W treści rozdziału 7 § Wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania Rada zamieściła postanowienia, wedle których:

- 1) właściciele nieruchomości zobowiązani są do przeprowadzania deratyzacji na terenie nieruchomości w terminie wskazanym przez Wójta Gminy Rozogi, w przypadku wystąpienia takiej potrzeby. Koszt deratyzacji ponoszą właściciele nieruchomości.
- 2) W przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne Wójt Gminy określi po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora sanitarnego lub Państwowego Lekarza Weterynarii i poda do publicznej wiadomości obszar obowiązkowej deratyzacji oraz termin jej przeprowadzenia.

Powołana wyżej regulacja, w sposób istotny narusza prawo i nie może ostać się w obrocie prawnym, jako norma prawa miejscowego. W treści tego zapisu Rada Gminy Rozogi zawarła zapisy niemieszczące się w delegacji ustawowej, a jednocześnie nie zawarła regulacji obligatoryjnej - nie wyznaczyła obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji ani też nie wyznaczyła terminów jej przeprowadzania.

Przede wszystkim należy wskazać, że w art. 4 ust.2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca upoważnił wyłącznie radę do wyznaczenia obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia, bez możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu, to jest - jak w przedmiotowej uchwale - Wójtowi Gminy.

Zdaniem organu nadzoru delegowanie tego obowiązku na inny podmiot, w tym wójta, stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności takiego zapisu.

Organ nadzoru uznał również, że Rada nie ma podstawy prawnej do zobowiązania właścicieli nieruchomości do ponoszenia kosztów deratyzacji.

Ponadto należy wskazać, że również inne postanowienia przedmiotowej uchwały Rady Gminy Rozogi naruszają w sposób rażący prawo.

I tak, w rozdziale 2 Wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości zapis § 3 ust. 1 pkt 1 stanowi, że selektywna zbiórka prowadzona na terenie nieruchomości dotyczy niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych.

Należy wskazać, że odpady mogą być zmieszane lub wysegregowane. Katalog odpadów przewiduje kategorię m in. odpadów zmieszanych, a zatem odpady niesegregowane

(zmieszane) nie mogą podlegać selektywnej zbiórce, gdyż nie podlegają segregacji. Uregulowanie to, jako nieprecyzyjne powinno zostać wyeliminowane z obiegu prawnego.

Z przekroczeniem kompetencji podjęte zostało również uregulowanie zawarte w § 4 pkt 2 Regulaminu, w którym Rada wprowadza obowiązek likwidowania śliskości na chodnikach oraz usuwania piasku lub innych materiałów użytych do tego celu organ nadzoru uznał za niezgodny z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który wskazuje, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Także art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy nakłada na właścicieli nieruchomości 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 służącą dla ruchu pieszego położoną przy granicy nieruchomości. Zatem brak jest podstaw prawnych do rozszerzenia tego obowiązku i nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku likwidacji śliskości.

Podobne orzekł w tej sprawie NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 2012/12.

Regulacje dotyczące:

- mycia samochodów osobowych na terenach nie służących do użytku publicznego w zakresie sformułowania: „przy czym nie może ono powodować uciążliwości dla innych osób korzystających z danej lub nieruchomości sąsiedniej - § 5 ust.2,
 - dokonywania drobnych napraw poza warsztatami schodowymi pod warunkiem, że nie stwarzają uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich oraz nie powodują zanieczyszczenia środowiska - § 6,
 - ustawienia pojemników na odpady komunalne pod warunkiem, że nie stwarzają uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich oraz nie powodują zanieczyszczenia środowiska - § 8 ust.1,
 - kompostowanie odpadów zielonych i odpadów kuchennych ulegających biodegradacji w sposób nieuciążliwy dla użytkowników sąsiednich nieruchomości - § 10 ust. 1,
 - nie dopuszczania do powstawania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości takich jak: hałas i, odór - § 20 pkt 3
- wkraczają w ustawowe regulacje stosunków sąsiedzkich.

Kwestię uciążliwości korzystania przez właściciela nieruchomości z nieruchomości regulują przepisy obowiązującego kodeksu cywilnego, który w art.144 stanowi, że 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, jeżeli korzystanie z nieruchomości przekracza "przeciętną miarę", to właścicielowi nieruchomości sąsiedniej przysługuje roszczenie o zaniechanie takiego zakłócenia i przywrócenie stanu, w którym nie przekraczałoby ono "przeciętnej miary". Zatem Rada Gminy regulując kwestię ewentualnej uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich, przekroczyła kompetencje do regulacji ww. kwestii. Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 2012/12.

Należy również wskazać, że uregulowanie, § 11 ust. 3 zobowiązujące właścicieli sklepów, punktów gastronomicznych lub usługowych do ustawiania koszy ulicznych na śmieci przed użytkowymi lokalami i zapewnienia ich opróżnienia z częstotliwością zapobiegającą ich przepełnieniu, nie rzadziej niż raz w tygodniu, przekracza upoważnienie zawarte w art. 4 ust 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nakazuje bowiem właścicielom nieruchomości, na których położone są wskazane w tym zapisie lokale, ustawienie pojemnika na śmieci poza lokalem.

Organ gminy nałożył wskazany w tym przepisie obowiązek stosując kryterium prowadzenia przez właściciela nieruchomości określonej działalności podczas, gdy ustawa przewiduje kryterium średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w innych źródłach liczby osób korzystających z tych pojemników. Uregulowanie to, w ocenie organu nadzoru wymaga wyeliminowania z obiegu prawnego.

Regulacja § 14 pkt 2 nakazująca osobom utrzymującym zwierzęta domowe ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością tych zwierząt poprzez „nie dopuszczanie do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta” jest nieprecyzyjna i niedookreślona, a w świetle odpowiedzialności przewidzianej za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu regulacja ta powinna być precyzyjna i jednoznaczna.

W § 17 pkt 1 i 4 Regulaminu Rada wprowadziła uregulowania zakazujące osobom utrzymującym zwierzęta wprowadzania zwierząt domowych i hodowlanych na boiska i place zabaw dla dzieci (pkt 1), do obiektów użyteczności publicznej (pkt 4).

Za wyeliminowaniem tego przepisu przemawia rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2008r., sygn. akt: II SA/Lu 485/08, zgodnie z którym pojęcie "utrzymanie porządku" ogranicza się do gromadzenia, zbierania i usuwania odpadów komunalnych, nie zaś do ustalenia zakazu wyprowadzania psów na teren szkół, przedszkoli, placów zabaw, piaskownic, boisk i innych terenów sportowych

Zapisy te należy uznać za sprzeczne z prawem, również dlatego, że zawarte w nich zakazy winny wynikać z innych uregulowań, a mianowicie regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wydawanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Z obiegu prawnego powinien zostać też wyeliminowany zapis § 18, stanowiący, że zasady postępowania z bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Rozogi reguluje Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rozogi, gdyż materia ta nie mieści się w zakresie katalogu spraw określonych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a jej przepisy nie zezwalają na odesłanie do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz 1020 z późn. zm.).

Rada nie mogła zatem zawrzeć jakichkolwiek zapisów w tym zakresie w regulaminie czystości i utrzymania porządku na terenie gminy.

Należy wskazać, że na wyeliminowanie z obiegu prawnego zasługuje również zapis § 23 Regulaminu, Rada dokonała bowiem rażącego naruszenia przepisów kompetencyjnych, zgodnie bowiem z treścią art. 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach organem uprawnionym do kontroli jest wyłącznie burmistrz, wójt, prezydent i Rada nie ma kompetencji do wprowadzania odmiennej regulacji w regulaminie utrzymania czystości i porządku.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

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

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Rozogi,
2. Wójt Gminy Rozogi.

Wojewoda
WARMINSKO-MAZURSKI
Marek Podgiewski