

Olsztyn, 1 lutego 2013 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. 104 .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/205/2012 Rady Gminy Sorkwity** z dnia 21 grudnia 2012r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sorkwity z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Sorkwity, na sesji w dniu 21 grudnia 2012 r., powołując się na art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podjęła uchwałę, o której na wstępie. Przedmiotem uchwały jest przyjęcie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sorkwity, stanowiącego jej załącznik.

Na wstępie należy podkreślić, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do obowiązkowych zadań własnych gminy należy zapewnienie czystości i porządku na swoim terenie oraz tworzenia niezbędnych warunków 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. W ust. 2 przepisu ustawodawca doprecyzował wymagania w zakresie regulacji, jakie winny być zawarte w regulaminie. Zadaniem organu stanowiącego gminy jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, lecz wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisie tym ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem "w szczególności", a dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. Wyliczenie kategorii spraw przekazanych organowi stanowiącemu gminy do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ma zatem charakter wyczerpujący. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego

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. Wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniającym art. 4 ust. 2 ustawy stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

W Rozdziale 8 Regulaminu, w § 18 Rada zawarła regulacje dotyczące obszarów podlegającym obowiązkowej deratyzacji i częstotliwości jej przeprowadzenia. W ustępie 1 omawianego przepisu określone zostały obszary podlegające temu zabiegowi ze wskazaniem, iż deratyzacja powinna zostać przeprowadzona raz do roku, zaś w ustępie 2 organ stanowiący Gminy Sorkwity wskazał, iż w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stanowiącej zagrożenie sanitarne, termin przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji oraz jej obszar ustali Wójt Gminy Sorkwity w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym.

Podkreślić należy, że art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje, że regulamin ma określać zasady wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Zapisy uchwały Rady Gminy Sorkwity nie określają terminów przeprowadzenia deratyzacji. Co więcej - ustawowe upoważnienie w tym zakresie dotyczy wyłącznie rad gmin i nie przewiduje ono możliwości przekazania tych kompetencji innym organom. Zatem upoważnienie Wójta przez Radę do wskazania terminu deratyzacji nie ma oparcia ustawowego, tym samym stanowi przekroczenie kompetencji ustawowych Rady. Rada gminy jest wyłącznie uprawniona 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. Delegowanie tego obowiązku na inny podmiot, w tym wójta, stanowi istotne naruszenie prawa. W konsekwencji uznać należy, iż przedmiotowy Regulamin nie określa terminów przeprowadzania deratyzacji, a co za tym idzie - Rada nie wyczerpała kwestionowaną uchwałą wszystkich obligatoryjnych elementów składowych, określonych powołanym wyżej art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach, a uchybienie to stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Niezależnie od wskazanego powyżej uchybienia, również inne zapisy regulaminu zostały podjęte z naruszeniem prawa.

Rada w § 4 Regulaminu zawarła zapisy mające regulować zasady uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń. W ust. 1 pkt 1 omawianej jednostki redakcyjnej wskazano, iż obowiązek ten odnosi się do części nieruchomości udostępnionej do użytku publicznego. W tym miejscu wskazać należy, iż zapis ten modyfikuje regulację ustawową, która upoważnia organy

stanowiące gmin do określania zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie upoważnia organów stanowiących gminy do modyfikacji zasad wynikających z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ścisłe przestrzeganie normy kompetencyjnej jest niezbędne również z powodu sankcji karnych, jakie grożą za zaniechanie realizacji obowiązków wynikających z regulaminu. Uzasadnione zastrzeżenia budzą również zapisy zawarte w § 4 ust 2 regulaminu, stanowiące w istocie jedynie powtórzenie regulacji zawartej w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a co za tym idzie - nie zawierają tym samym żadnych zapisów o charakterze normatywnym. Zastrzeżenia budzi również regulacja zawarta w § 4 ust 3 Regulaminu, określająca środki, które mogą być stosowane do likwidowania śliskości. Podkreślić należy, iż zasadniczą regulację tym zakresie stanowi rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach (Dz. U. 2005. Nr 230, poz. 1960), które w § 2 określa środki, które mogą być stosowane w tym celu, zaś w § 3 i załącznikach do rozporządzenia – warunki ich stosowania. W omawianym zakresie zapisy aktów prawa miejscowego nie mogą regulować zagadnień określonych w aktach normatywnych wyższego rzędu.

W § 5 ust. 2 pkt 1 i 3 Regulaminu, Rada uzależniła naprawę pojazdów samochodowych poza warsztatami od niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz zanieczyszczania środowiska.

Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 8 listopada 2012, sygn. akt: II OSK 2012/12, uznał iż: „uzależnienie możliwość mycia i napraw pojazdów od braku uciążliwości dla innych osób i środowiska, po pierwsze wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c., a po drugie wprowadza warunek braku zanieczyszczenia środowiska, który jest zbyt ogólny, mimo przykładowego wyliczenia, aby adresaci normy mogli go zachować”. Powyższe stanowisko w pełni podziela organ nadzoru.

W § 6 i 7 Regulaminu, Rada wprowadziła szereg obowiązków oraz zakazów dotyczących:

- ogradzania placu zabaw, na których znajdują się piaskownice
- umieszczania przy wejściu na ogrodzony plac zabaw tabliczek informacyjnych
- wymiany piasku w piaskownicach
- utrzymania urządzeń placów zabaw w należytej czystości i estetyce
- obowiązku niezwłocznego usuwania materiału rozbiórkowego
- usuwania wraków pojazdów mechanicznych,
- wywożenia i wysypywania odpadów komunalnych w miejscach do tego nieprzeznaczonych
- spalania odpadów

- stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska dla usunięcia śniegu i lodu
- zakopywania odpadów i padłych zwierząt
- mieszania w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego żużla i popiołu, oraz określonych w regulaminie odpadów
- wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu
- indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych
- wylewania nieczystości ciekłych
- indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych
- zajmowania pasa drogowego celem składowania odpadów
- składowania odpadów w miejscach nieprzeznaczonych do tego celu
- malowania graffiti
- spalania w pojemnikach odpadów
- dokonywania zmian naturalnego ukształtowania terenu

Obowiązki i zakazy wprowadzone w kwestionowanych § 6 i 7 Regulaminu wykraczają poza upoważnienia zawarte w art. 4 ust. 2 wyżej powołanej ustawy, zostały zatem wprowadzone do regulaminu bez podstawy prawnej. W ocenie organu nadzoru, poza zakres ustawowego upoważnienia wykracza również zapis § 10 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, w którym Rada wskazała, iż dopuszczalne jest wspólne korzystanie przez właścicieli sąsiadujących ze sobą nieruchomości z jednego lub kilku pojemników na odpady oraz określiła obowiązki, od których spełnienia uzależniona jest możliwość skorzystania z takiego rozwiązania. Żaden z zapisów art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku nie daje organowi stanowiącemu gminy upoważnienia do regulowania opisanego powyżej zagadnienia. Zarzut tej samej natury podnieść należy względem § 10 ust. 4 Regulaminu, w którym Rada określiła zasady sytuowania pojemników na odpady stałe. Z przekroczeniem ustawowych kompetencji Rada określiła w uchwale również obowiązki organizatora imprezy o charakterze masowym. Z art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, iż zasadniczym adresatem obowiązków wynikających z regulaminu są właściciele nieruchomości, przez których rozumieć należy krąg podmiotów określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy. W związku z tym nie ma podstaw prawnych, aby w drodze zapisów regulaminu nałożyć określone obowiązki na organizatorów imprez masowych, jeżeli nie są oni właścicielami nieruchomości w rozumieniu ustawy. W konsekwencji uznać należy, że zapisy zawarte w § 10 ust. 4 zostały wprowadzone do uchwały bez podstawy prawnej, a zawarte w nim zagadnienia winna regulować umowa łącząca organizatora imprezy z właścicielem nieruchomości.

W § 11 ust. 10 Regulaminu Rada wskazała, iż osoby prowadzące działalność gospodarczą zobowiązane są do zawarcia dodatkowej, odrębnej umowy na wywóz odpadów komunalnych z

określonym podmiotem. Wskazać należy, iż zapis ten pozostaje w sprzeczności z ustawową regulacją. Z art. 6 ust. 1 ustawy wynika, iż właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, czyli właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (jeżeli gmina nie postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych z tych nieruchomości) zobowiązani są do usuwania odpadów z jej terenu w sposób zgodny z ustawą i regulaminem, poprzez zawarcie umowy gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej. Obowiązek ten nie jest związany w żaden sposób tylko i wyłącznie z prowadzeniem działalności gospodarczej. Z drugiej natomiast strony wystąpić może przypadek, w którym właściciel nieruchomości zamieszkałej prowadzi w niej również działalność gospodarczą, będąc objętym odbieraniem odpadów komunalnych przez gminę, przez co nie można wymagać zawarcia przez taki podmiot dodatkowej umowy tylko i wyłącznie w związku z dodatkowym prowadzeniem działalności gospodarczej. W konsekwencji uznać należy, iż Rada w kwestionowanym zapisie wprowadziła model odbiegający od rozwiązań systemowych, określonych przez ustawodawcę.

Bez podstawy prawnej Rada w § 12 ust. 2 Regulaminu upoważniła przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne do odmowy przyjęcia odpadów, jeżeli nie będą one poddane segregacji, od właściciela nieruchomości, który w swojej deklaracji oświadczył o ich segregacji oraz jeśli ich rodzaj i ilość wskazują na to, że nie powstały one na nieruchomości zamieszkałej. Zgodnie z przepisami ustawy w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze, co z kolei przesądza o braku możliwości odmowy odbioru odpadów przez przedsiębiorcę.

Uzasadnione wątpliwości budzą także zapisy zawarte w § 14 ust. 1 Regulaminu, dotyczące zawarcia umowy na pozbywanie się nieczystości ciekłych (pkt .1), obowiązku przedstawienia do wglądu aktualnej umowy (pkt. 2), zakazu opróżniania zbiornika bezodpływowego we własnym zakresie (pkt. 3) oraz zakazu odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odsiaków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są ścieki bytowe (pkt. 4). Zagadnieniu temu poświęcone są stosowne zapisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, tj. art. 6 ust. 1, co czyni zapisy punktu 1 bezprzedmiotowym, natomiast pozostałe zapisy omawianej jednostki redakcyjnej wprowadzone zostały do uchwały bez podstawy prawnej.

W materii regulaminowej nie mieści się także część postanowień Rozdziału 6 załącznika do uchwały. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy Rada uprawniona jest jedynie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed

zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wobec tego koniecznym jest zakwestionowanie § 16 ust. 3 pkt 2, 3 i 7, dotyczących obowiązków utrzymujących psy oraz ustępów 4, 5 i 6, dotyczących określenia podmiotu, który określi zasady przewożenia zwierząt środkami komunikacji zbiorowej, odesłania do aktu regulującego zasady postępowania ze zwierzętami bezdomnymi oraz unieszkodliwiania zwłok.

Należy nadmienić, iż kwestie dotyczące padłych zwierząt regulują w określonym zakresie ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawa o ochronie zwierząt oraz ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

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 mieszczą się zapisy § 17 ust. 1 pkt 2, ust. 2, ust. 3 pkt 2 i 3 i 5 Regulaminu, zobowiązujące:

- właścicieli nieruchomości utrzymujących zwierzęta gospodarskie do prowadzenia hodowli w sposób nie powodujący uciążliwości dla środowiska, w tym ograniczenia emisji będących jej skutkiem do obszaru nieruchomości, na której hodowla jest prowadzona
- do gromadzenia i usuwania nieczystości, które nie są obornikiem i gnojówką w sposób przewidziany dla ścieków
- składowania obornika w odległości co najmniej 10 m od linii rozgraniczającej drogi publicznej, na terenie płaskim, tak, aby odcieki nie mogły przedostawać się na teren nieruchomości sąsiednich,
- do ustawiania uli pszczelich w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przelatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Zauważyć należy, 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 zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Rada gminy nie posiada uprawnień do doprecyzowania w/w regulacji. Również Naczelny Sąd Administracyjny 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. Skoro brak jest podstaw do wprowadzania zakazów określonych w ust. 1 omawianej jednostki redakcyjnej Regulaminu, zatem również nie ma możliwości określenia przesłanek, od spełnienia których uwarunkowana jest możliwość zastosowania od nich odstępstw (§ 17 ust. 2 regulaminu).

W ocenie nadzoru brak jest również podstaw do wprowadzenia do regulaminu zapisów zawartych w § 19 Regulaminu, bowiem nie zawierają one żadnych zapisów o charakterze normatywnym, zawierając jedynie powtórzenie regulacji zawartych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dokonując jednoczesnej modyfikacji jej zapisów.

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 Sorkwity,
2. Wójt Gminy Sorkwity

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Marian Podziewski

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Ewelina Sobańska

Ewelina Sobańska