

Olsztyn, dnia 1 lutego 2013 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. 115 .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 załącznika do **uchwały Nr XXV/203/12 Rady Gminy Górowo Iławeckie z dnia 28 grudnia 2012r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Górowo Iławeckie w zakresie § 3 pkt 2 i 3 oraz § 3 ust. 2 w części, w której nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania jej terenu w należyтым stanie sanitarno-higienicznym, § 5 ust 3, § 6 ust. 3 i 4 w zakresie, w jakim nie dotyczy on części nieruchomości przeznaczonych do użytku publicznego, § 7 ust. 1 pkt 1 w zakresie, w jakim uzależnia on mycie pojazdów samochodowych od niezanieczyszczania środowiska, § 7 ust. 2 pkt 1 w zakresie, w jakim uzależnia on dopuszczalność napraw pojazdów samochodowych od niezanieczyszczania środowiska i § 7 ust. 2 pkt 2, § 13 ust. 1 pkt 12 i § 13 ust. 2 , § 14, § 15, § 20 ust. 5, 7 i 8, § 21 ust.2 pkt 3 oraz § 21 ust. 3 i 4, § 23, § 24 oraz załącznika nr 1 do regulaminu z powodu istotnego naruszenia prawa.**

UZASADNIENIE

Rada Gminy Górowo Iławeckie, na sesji w dniu 28 grudnia 2012 r., powołując się na art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podjęła uchwałę, o której na mowa wstępie. Przedmiotem uchwały jest przyjęcie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Górowo Iławeckie, 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 upoważniający- art. 4 ust. 2 ustawy stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

W § 3 Rada wskazała, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości między innymi poprzez przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej w terminie określonym w regulaminie (pkt. 2), zaś w przypadku braku sieci kanalizacyjnej przez obowiązek gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub oczyszczalniach poprzez przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych (pkt. 3) oraz określiła, iż właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymania na terenie nieruchomości porządku i czystości oraz należytego stanu sanitarno higienicznego. Kwestie związane z obowiązkiem odprowadzania nieczystości ciekłych za pośrednictwem sieci kanalizacyjnej, bądź gromadzenia ich w zbiorniku bezodpływowym lub wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków został uregulowany w sposób wyczerpujący w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zatem brak jest podstaw do ponownego regulowania tej samej materii w zapisach regulaminu oraz wskazania terminów, w których powstaje obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Zapisy § 3 ust. 2 regulaminu, wskazujące, iż właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymywania należytego stanu sanitarno-higienicznego nieruchomości, wykraczają poza zakres ustawowego upoważnienia, wynikającego z powołanego powyżej art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy, a

nałożenie obowiązków z zastosowaniem niedookreślonych klauzul generalnych może powodować trudności przy egzekwowaniu omawianego zapisu w praktyce. Przepisy natomiast aktu prawa miejscowego, zgodnie z „zasadą poprawnej legislacji” winny być czytelne i jednoznaczne, niebudzące wątpliwości przy ich stosowaniu.

W § 5 ust. 3 Rada wskazała, iż prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów ulegających biodegradacji do własnego kompostownia przez właściciela nieruchomości wymaga zarejestrowania go w gminie i podpisania przez niego zobowiązania do realizowania obowiązku w sposób zgodny z zasadami oraz wykorzystania uzyskanego materiału dla własnych potrzeb lub przekazywania go do wykorzystania w przedsiębiorcy, określając jednocześnie wzór takiego oświadczenia. W ocenie organu nadzoru obowiązujące przepisy nie pozwalają na wprowadzenie wymogu rejestracji kompostownia, ani tym bardziej składania zobowiązań związanych z tym sposobem gromadzenia odpadów.

W § 6 ust. 3 Rada wskazała, iż w celu zlikwidowania śliskości chodnika należy posypać go piaskiem lub innym stosownym środkiem. Zapis ten jest wadliwy z dwóch powodów. Modyfikują on z jednej strony zasady wynikające z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, z drugiej strony - organ stanowiący gminy nie był upoważniony do jego wprowadzenia. Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit b ustawy w regulaminie określić można jedynie wymagania odnośnie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, natomiast art. 5 ust 1 pkt 4 nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Tym samym brak jest podstaw do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku podjęcia działań mających na celu likwidację śliskości chodnika oraz wskazania środków, które można użyć tym celu. 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. Brak jest również podstaw prawnych do nakazania właścicielom nieruchomości usuwania nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości, o ile nie są to części nieruchomości przeznaczone do użytku publicznego.

W § 7 ust. 1 pkt 1 oraz ust 2 pkt 1 i 3 regulaminu, Rada uzależniła mycie i naprawę pojazdów samochodowych poza warsztatami i myjniami od niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz zanieczyszczenia 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 § 8 Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości, na których znajdują się przeznaczone dla dzieci piaskownice do zabaw, obowiązek wymiany piasku z częstotliwością przynajmniej raz do roku (ust. 1) oraz obowiązek utrzymania urządzeń znajdujących się na placach zabaw, a służących do zabawy dzieci, w należytej czystości i estetyce oraz właściwym stanie technicznym (ust. 2). W ocenie organu nadzoru żaden z zapisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy nie daje podstaw do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków tego rodzaju.

W § 13 ust. 1 pkt. 12 regulaminu Rada wskazała, iż w przypadku lokali handlowych i gastronomicznych, dla zapewnienia czystości wymagane jest również ustawienie na zewnątrz, poza lokalem, co najmniej jednego pojemnika na odpady. W ocenie organu nadzoru zapis ten narusza upoważnienie zawarte w art. 4 ust 2 pkt 2 ustawy, nakazuje bowiem właścicielom nieruchomości, na których położone są wskazane w tym zapisie lokale, dodatkowego pojemnika poza lokalem. W istocie organ stanowiący gminy w tym przypadku zastosował kryterium przedmiotu działalności prowadzonej na danej nieruchomości, a nie kryteria przewidziane w ustawie, tj. średnią ilość odpadów wytwarzanych w innych źródłach i liczby osób korzystających z pojemników, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności omawianego zapisu. W ustępie 2 wskazanego powyżej zapisu Rada wskazała natomiast, iż w sytuacji, w której na terenie nieruchomości znajdują się pomieszczenia mieszkalne i niemieszkalne, właściciele nieruchomości winni zaznaczyć to w deklaracji. Zapis ten nie stanowi materii regulaminowej, a zagadnienie to powinno zostać uregulowane w uchwale podjętej w oparciu o art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy.

Wadliwy jest również zapis § 14 regulaminu, w którym rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek dostosowania wielkości zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe do ilości osób korzystających z tych urządzeń w taki sposób, aby

opróżnianie było konieczne nie częściej niż raz w tygodniu bez dopuszczania do przepełnienia, zaś w przypadku przydomowej oczyszczalni – obowiązek dostosowania jej przepuszczalności do ilości osób korzystających z tego urządzenia w sposób zapewniający uzyskanie prawidłowego stopnia ich oczyszczenia, określonego w przepisach odrębnych. Tym samym rada w zasadzie określiła wymogi odnośnie pojemności zbiornika odpływowego oraz wydajności przydomowej oczyszczalni, gdy zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy jej kompetencje ograniczają się jedynie do określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych. Uznać zatem należy, iż § 14 regulaminu nie ma oparcia w przepisach wskazanych jako podstawa prawna podjęcia uchwały.

Zarzut tej samej natury podnieść należy względem § 15 regulaminu, w którym Rada określiła obowiązki organizatorów imprez masowych. 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 § 15 regulaminu zostały wprowadzone do uchwały bez podstawy prawnej, a zawarte w nim zagadnienia winna regulować umowa łącząca organizatora imprezy z właścicielem nieruchomości.

W materii regulaminowej nie mieści się także część postanowień Rozdziału VI 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 § 20 ust. 5 regulaminu, dotyczącego zakazu wpuszczania zwierząt domowych na tereny w nim opisane, czy też pozostawiania psa bez dozoru. Obowiązek ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów nie może być, jak wskazał to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 września 2008r., sygn. akt: II SA/Lu 485/08, wykonywany przez określenie zakazu wprowadzania zwierząt na określone obiekty. Brak jest również podstaw prawnych do określenia zasad postępowania z padłymi zwierzętami oraz wskazania podmiotów, na których ciąży regulaminowe obowiązki w tym zakresie, jak zrobiła to rada w § 20 ust. 7 i 8 oraz § 21 ust. 3 i 4 regulaminu.

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 § 21 ust. 2 pkt 3 regulaminu zobowiązujące prowadzących hodowlę tych zwierząt do niedopuszczania do powstawania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości, takich jak hałas, odór.

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.

Obowiązujące przepisy nie mogą stanowić również podstaw do umieszczenia w regulaminie zapisów, jakie zostały zawarte w § 23 i 24, dotyczących uprawnień upoważnionych pracowników oraz uprawnionych jednostek w zakresie czynności kontrolnych oraz sankcji karnych przewidzianych za naruszenie jego zapisów. Zagadnienia te określone zostały uregulowane w sposób wyczerpujący przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w szczególności art. 9u, 9v i art. 10, nie zawierając jakichkolwiek uprawnień w zakresie doprecyzowania zasad z nich wynikających przez organy stanowiące gmin.

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 Górowo Iławeckie,
2. Wójt Gminy Górowo Iławeckie

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Mariusz Podziwowski