

Olsztyn, 4 lutego 2013 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. 124 .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 VIII/58/2012 Rady Gminy Rychliki** z dnia 28 grudnia 2012r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rychliki z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Rychliki, na sesji w dniu 28 grudnia 2012 r., powołując się na art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest przyjęcie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rychliki, 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 nieruchomości, 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 upoważniająco- art. 4 ust. 2 ustawy stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

W Rozdziale 8 Regulaminu, tj. § 21 Rada zawarła regulacje dotyczące obszarów podlegającym obowiązkowej deratyzacji i częstotliwości jej przeprowadzenia wskazując, iż właściciele nieruchomości obowiązani są do stałego tępienia szczurów w obrębie swojej nieruchomości.

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 Rychliki nie określają terminów przeprowadzenia 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 budzą uzasadnione wątpliwości organu nadzoru.

Zapisy § 2 ust. 1 regulaminu, wskazującego, iż właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymywania należytego stanu sanitarno-higienicznego nieruchomości, wykraczają poza zakres ustawowego upoważnienia, wynikającego z powyższego przepisu 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. Brak jest również podstaw prawnych do wprowadzenia w regulaminie zakazu umieszczania w pojemnikach odpadów innych frakcji, niż rodzaj frakcji opisanej na

pojemniku (§ 2 ust. 4), wypalania traw, spalania liści, gałęzi oraz innych odpadów komunalnych (§ 2 ust. 6), czy też wskazania podmiotów, na których ciąży obowiązek utrzymania czystości i porządku na określonych w uchwale terenach (§ 2 ust. 6-9). Co więcej, w zakresie ostatnich z omawianych zapisów uznać należy, iż są to regulacje zbędne, materia bowiem została uregulowana wprost przez ustawodawcę w art. 5 ust. 2 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy.

Wadliwe są również zapisy § 3 ust. 2-4 regulaminu, modyfikują one bowiem z jednej strony zasady wynikające z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, z drugiej zaś strony organ stanowiący gminy nie był upoważniony do ich 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 systematycznego sprzątnięcia terenu (§ 3 ust. 4) czy też usuwania z dachów, okapów i balkonów sopli i nawisów śnieżnych (§ 3 ust. 6), o ile nie są to części nieruchomości przeznaczone do użytku publicznego, jak również wprowadzenia zakazu zgarniania odpadów lub innych zanieczyszczeń z chodnika na drogę i zieleni przyuliczną (§ 3 ust. 3).

W § 4 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 niezanieczyszczenia środowiska.

Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt: II OSK 2012/12, uznał iż: „uzależnienie możliwości 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.

Z przekroczeniem ustawowych kompetencji Rada określiła w § 16 regulaminu 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 powołanym powyżej zapisie 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 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 § 19 ust. 5, w którym Rada wprowadziła szereg zakazów dotyczących pozostawiania bez dozoru, wpuszczania psów do piaskownic i placów zabaw, czy też wprowadzania psów do sklepów, zakładów, obiektów użyteczności publicznej i innych obiektów wskazanych w uchwale.

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 § 20 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 uprawnienia 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.

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 Rychliki,
2. Wójt Gminy Rychliki

**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI**

Marian Podziewski

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Ewelina Sobańska

Palutnicki