

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.134 .13

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 XXIV/153/2012 Rady Gminy Wieliczki** z dnia 28 grudnia 2012r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wieliczki, w części dotyczącej :

- § 2 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 zd. 2,
- § 3 ust. 3,
- § 4 ust. 1 lit a i ust. 2 lit a w zakresie sformułowania: „nie zanieczyszczania środowiska i” oraz ust. 2 lit. c,
- § 10 ust. 3,
- § 13 ust. 3,
- § 23 ust. 5 pkt 2 i 3 i ust. 7,
- § 24 ust. 2 pkt 3,
- § 25 ust. 1

Uzasadnienie

Rada Gminy Wieliczki, na sesji w dniu 28 grudnia 2012 r., powołując się na art.18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 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 uchwalenie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wieliczki, 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, 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.

Organ nadzoru badając treść uchwalonego Regulaminu uznał, iż przepisy, o których mowa w sentencji rozstrzygnięcia naruszają prawo.

W Rozdziale II Regulaminu, Rada określiła wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, w § 2 ust. 1 postanowiono, iż właściciele nieruchomości obowiązani są do prowadzenia selektywnego zbierania, a odbierający odpady do odbierania następujących rodzajów odpadów. W punktach od 1-14 wymieniono poszczególne frakcje odpadów, które winny być zbierane selektywnie. Wśród nich w pkt 1 mowa jest o niesegregowanych (zmieszanych) odpadach komunalnych, z zastrzeżeniem pkt 2-10.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 15a ustawy o odpadach, przez selektywne zbieranie - rozumie się zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia określonego sposobu przetwarzania, obejmuje jedynie rodzaje odpadów charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takim samym charakterem. Zatem nie można mówić o selektywnym zbieraniu w przypadku odpadów zmieszanych i tego rodzaju odpady poddawać selektywnej zbiórce.

W ust. 3 § 2 postanowiono, iż odpady określone w ust. 1 odbierane są w sposób gwarantujący ich niez mieszanie z innymi rodzajami odpadów zbieranych selektywnie oraz, że odpady te należy odbierać z częstotliwością określona w rozdziale IV. Zapis, wskazany w sentencji rozstrzygnięcia – zd. 2., w brzmieniu: odpady te należy odbierać z częstotliwością określoną w rozdziale IV, nie jest zapisem skierowanym do właścicieli nieruchomości, a do podmiotu odbierającego odpady. Jest zatem zapisem wykraczającym poza materię regulaminową.

W Rozdziale II Regulaminu uregulowane zostały również kwestie dotyczące uprzątniania

blota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń.

Stosownie do ust. 2 pkt 1 lit. b art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych nieczystości z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jednocześnie w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy ustawodawca zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia 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 bezpośrednio przy granicy nieruchomości.**

W ramach zatem upoważnienia ust. 2 pkt 1 lit. b art. 4 ustawy nie mieści się likwidowanie śliskości, o czym mowa w ust. 3 § 3 Regulaminu.

W § 4 Regulaminu, Rada określając warunki mycia pojazdów samochodowych poza myjniami oraz napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi uzależniła te czynności, m.in. od niezanieczyszczenia środowiska (ust. 1 lit a i ust. 2 lit a), a ponadto w ust. 2 lit. c wskazała, iż naprawa tych pojazdów może odbywać się, jeżeli nie stwarza uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości.

Zapis ten wykracza poza upoważnienie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 8 listopada 2012, sygn. akt: II OSK 2012/12, uznał iż: „uzależnienie 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 § 10 ust. 3 oraz § 13 ust. 3 Regulaminu, Rada odwołała się do nieistniejących zapisów, w § 10 ust. 3 do ust. 1 pkt 3, gdy w ust. 1 mimo istniejącego wyliczenia, nie ma oznaczenia punktów oraz w § 13 ust. 3 również do ust. 1 pkt 3, w ust. 1 przy wyliczeniu zastosowano oznakowanie liter.

Regulamin utrzymania czystości i porządku jest aktem prawa miejscowego, to jest również źródłem prawa w rozumieniu Konstytucji RP w związku z czym powinien spełniać konstytucyjne standardy stanowienia prawa. Przepisy winny być sformułowane w sposób 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 aby 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 prawa.

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 ust. 7 § 23 Regulaminu, w którym zobowiązano do niezwłocznego usuwania padliny zwierząt i dostarczania jej do najbliższego położonego grzebowiska zwłok zwierzęcych i ich części lub najbliższej położonej spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, nie należy on bowiem do materii regulaminowej. Obowiązek usuwania padłych zwierzęta z nieruchomości wynika z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. Nr 234 poz. 1570). Odpowiedzialność za niewykonywanie tego obowiązku określa art. 50 pkt 2 tej ustawy.

Obowiązkiem ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów nie może być także, 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. W ocenie organu nadzoru, Rada dokonując regulacji w tym zakresie w § 23 ust. 5 pkt 2 i 3 Regulaminu, zakazując wpuszczania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci oraz wprowadzania ich do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły ten zakaz – wykroczyła poza swoje kompetencje.

W Rozdziale 7 Regulaminu ujęto materię dotyczącą wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. W § 24 ust. 2 pkt 3, zobowiązano prowadzącego hodowlę zwierząt gospodarskich do niedopuszczania do powstawania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości takich jak: hałas, odór. Powyższy zapis również wykracza poza materię regulaminową.

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 § 25 ust. 1 Regulaminu, Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek stałego tępienia szczurów w obrębie swojej nieruchomości.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Norma kompetencyjna zawarta w powołanym art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku. Obowiązek, o którym mowa w kwestionowanym zapisie, wynika wprost art. 22 ust. 1 pkt 2 z powołanej wyżej ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W świetle tego przepisu, właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należyтым stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności zwalczać gryzonie, do których niewątpliwie należą szczury, o których mowa w kwestionowanym zapisie.

W związku z tym postanowiono 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.

Otrzymują:

Przewodniczący Rady Gminy Wieliczki

Wójt Gminy Wieliczki

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Marian Podziewski

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru
Ełżbieta Sobańska

Ełżbieta Sobańska