

**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI**

PN.4131.136.2013

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 XL/245/12 Rady Miejskiej w Kętrzynie z dnia 28 grudnia 2012r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Kętrzyna.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Kętrzynie uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Kętrzyna, stanowiący załącznik do uchwały.

Na wstępie należy podkreślić, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do obowiązkowych zadań gminy należy zapewnienie czystości i porządku na swoim terenie oraz tworzenie niezbędnych warunków do ich utrzymania. Jednym z instrumentów pomocnych przy realizacji tych zadań jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy, w myśli którego rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Z kolei, stosownie do ust. 2 tego artykułu, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - 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) uprzążanie 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) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków 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) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego,
- 4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami,

- 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku,
- 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach,
- 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

Z literalnego brzmienia przywołanego unormowania wynika, iż ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące kwestie, które powinny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Z drugiej strony przepis ten zawiera wyliczenie wszystkich niezbędnych elementów, które rada gminy powinna umieścić w tym regulaminie. Rada gminy uchwalając regulamin nie może zamieszczać w nim postanowień wykraczających poza zakres przywołanego przepisu. Przepis bowiem art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter zamknięty, co oznacza, że organ stanowiący gminy nie może określać w regulaminach czystości i porządku kwestii, które nie mieszczą się w zakresie powyższych zagadnień (por. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27.11.2007r. II SA/Ol 968/07).

Oznacza to, że uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia omawianego 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. Zatem wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniającym -art. 4 ust. 2 ustawy, stanowią istotne naruszenie prawa.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy zobowiązuje radę do wyznaczenia w regulaminie obszarów podlegających deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Organ nadzoru badając treść Regulaminu stwierdził, iż nie wyczerpuje on wszystkich obligatoryjnych elementów wymienionych w art. 4 ust. 2. Rada Miejska określając bowiem w § 23 obszary deratyzacji jako „w miarę potrzeb teren miasta lub jego część”, faktycznie nie wykonała dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, ponieważ nie określiła tych obszarów.

Sformułowanie normy kompetencyjnej, iż regulamin „określa szczegółowe zasady(...) dotyczące” oznacza, że rada gminy ma obowiązek uregulowania wszystkich kwestii wskazanych w przepisie. W konsekwencji brak w treści uchwały choćby jednego elementu wskazanego w normie kompetencyjnej, oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej, co oznacza konieczność zakwestionowania uchwalonego regulaminu w całości.

Ponadto, organ nadzoru uznał, iż we wskazanym poniżej zakresie Regulamin narusza prawo.

W § 3 wśród podmiotów zobowiązanych do utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości Regulamin wymienia obok właścicieli nieruchomości także najemców oraz właścicieli lokali. Wyodrębnienie najemców i właścicieli lokali w cyt. zapisie jest bezprzedmiotowe, bowiem z ustawowej definicji właściciela (art. 2 ust. 1 pkt 4) wynika, iż właściciele nieruchomości to także współwłaściciele, użytkownicy wieczysti oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Zatem najemca i właściciel lokalu mieszczą się w pojęciu właściciel nieruchomości.

W § 4 ust. 4 oprócz obowiązków właściciela nieruchomości polegających na uprzątnięciu błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, Regulamin wprowadza dodatkowy obowiązek- w przypadku oblodzenia chodnik należy posypać piaskiem lub innym środkiem zapobiegającym śliskości w celu jej zlikwidowania.

Przedmiotowy zapis wykracza poza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) ponieważ ustawodawca uregulował kwestię utrzymywania w czystości chodników położonych wzdłuż

nieruchomości, obligując właścicieli tychże nieruchomości do uprzątnięcia z nich błota, śniegu, lodu lub innych zanieczyszczeń. Brak jest w związku z tym możliwości w ramach w/w delegacji nałożenia na nich obowiązku podejmowania dodatkowych działań usuwających lub ograniczających śliskość chodnika poprzez posypanie go piaskiem lub innym środkiem.

Za sprzeczny z prawem należy uznać zapis § 5 ust. 2 pkt 3 Regulaminu w zakresie, w jakim warunkuje możliwość dokonywania napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi od tego, że naprawa pojazdów samochodowych nie będzie stwarzać uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości. W ocenie organu nadzoru przywołana regulacja wkracza w materię prawa sąsiedzkiego, regulowaną na gruncie art. 144 Kodeksu cywilnego, a w konsekwencji nie mieści się w kompetencji ustawowej. Wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku -sygn. akt II OSK 2012/12 uznał, iż „uzależnienie możliwości mycia i naprawy 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”.

W § 6 Regulaminu uchwalono zakaz spalania odpadów komunalnych na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych budynków, natomiast w § 14 ust. 1 szereg innych zakazów, które wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy. Ponadto, zapisy te zawierają zakazy, do których wprowadzenia rada nie jest upoważniona. Rada obowiązana jest określić wyłącznie obowiązki właścicieli nieruchomości, z wyłączeniem zakazów określonych w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Dodatkowo należy wskazać, iż materia dotycząca spalania odpadów uregulowana została odrębnymi przepisami -ustawą z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach. Ustawa ta określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasadą zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczenia ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Brak jest zatem podstaw prawnych do regulowania tych spraw przedmiotowym regulaminem.

Zapis § 7 Regulaminu wykracza poza delegację ustawową w zakresie wyrazów: „ oraz kosić trawy i chwasty”.

Za niezgodny z prawem należy uznać również zapis § 11 ust. 2 Regulaminu, nakładający na właściciela nieruchomości obowiązek wyposażenia miejsca organizacji imprezy masowej w odpowiednie pojemniki i szalety przenośne. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 20.03.2009r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. Nr 62, poz. 504 z późn. zm.) obowiązek zapewnienia warunków higieniczno-sanitarnych należy do obowiązków organizatora imprezy, a nie do właściciela nieruchomości.

Zapis § 13 Regulaminu nakładający na właściciela nieruchomości odpowiedzialność za stan techniczny drogi dojazdowej do miejsca odbioru odpadów, wykracza poza delegację ustawową.

Zapis § 19 pkt 2 lit. c) w zakresie wyrazów: „ odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem” wykracza poza delegację ustawową. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Obowiązek ten nie może być wykonywany poprzez zamieszczenie w Regulaminie obowiązku oznaczenia nieruchomości tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem.

Postanowienia § 20 Regulaminu dotyczącego obowiązku zgłoszenia posiadania psa, jak też poinformowania Urzędu Miasta o padnięciu psa lub jego uśpieniu w określonym w tym zapisie terminie, wykracza poza delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Regulamin ma określać obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe pod kątem ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Powyższe zapisy tego warunku nie spełniają.

Także postanowienia § 21 dotyczące postępowania ze zwierzętami pozostawionymi bez opieki, jak również regulacja dotycząca ponoszenia kosztów schwywania, dowozu do schroniska, utrzymania i ewentualnego leczenia tych zwierząt, wykracza poza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 6. Sprawy te należą do obowiązków gminy i powinny być uregulowane w corocznie uchwalanym programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt.

Ponadto, poza upoważnienie ustawowe określone w art. 4 ust. 2 pkt 7 wykraczają obowiązki określone w § 22 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 3, 4 i 6 Regulaminu. Regulowanie kwestii sytuowania wybiegów i obiektów gospodarskich od granicy działki wkracza w materię prawa sąsiedzkiego, określoną w art. 144 Kodeksu cywilnego. Podobnie dopuszczenie utrzymywania zwierząt gospodarskich pod warunkiem ograniczenia wszelkiej uciążliwości dla środowiska, w tym emisji zanieczyszczeń związanej z utrzymywaniem zwierząt do obszaru nieruchomości, na której działalność jest prowadzona, składowania obornika tak, aby odcieki nie przedostawały się do gruntu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, a także trzymanie pszczoł w ulach, ustawionych w odległości co najmniej 30 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich.

W myśl art. 144 kc 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. Rada Gminy nie posiada uprawnień do doprecyzowania powyższej regulacji. Stąd też powyższe zapisy należy uznać za sprzeczne z prawem.

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Kętrzynie,
- 2) Burmistrz Miasta Kętrzyn

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Marian Podziewski

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska

RADCA PRAWNY

Danuta Szatejko
OL-682