

Olsztyn, dnia 6 lutego 2013r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.139 .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 XXV/137/2012 Rady Gminy Łukta z dnia 28 grudnia 2012r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łukta.**

Uzasadnienie

Rada Gminy Łukta, powołując się na art. 18 ust.2 pkt 15 i art. 40 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym, oraz na art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r. poz. 391), uchwaliła w dniu 28 grudnia 2012r. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łukta, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały.

Stosownie do art. 4 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uchwalany przez rady gminy regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy winien określać 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) uprzątnięcie 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 rozmieszczenia 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;

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed

zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Z literalnego brzmienia przywołanego unormowania wynika, iż ustawodawca zawarł w nim wyczerpująco 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 art. 2 ust.2 ustawy ma charakter zamknięty, co oznacza, że organ stanowiący gminy nie może określać w regulaminach utrzymania czystości i porządku kwestii, które nie mieszczą się w zakresie powyższych zagadnień (por. Wyrok WSA w Olsztynie z dn. 27.11.2007r. sygn.akt: 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, zawartego w przepisie art. 4 ust.2 ustawy, stanowią istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru badając treść uchwalonego Regulaminu stwierdził, że nie wyczerpuje on wszystkich obligatoryjnych elementów, wymienionych w art. 4 ust.2 ustawy. Dotyczy to dyspozycji art. 4 ust.2 pkt 8 ustawy, w myśl którego rada gminy winna w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie wyznaczyć obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzania. Tymczasem w §21 Regulaminu Rada Gminy Łukta wskazała jedynie, iż *"w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, wójt w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, określi obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz określi przez zarządzenie, termin jej przeprowadzenia."*

Tym samym Rada nie wyznaczyła ani obszarów obowiązkowej deratyzacji ani terminów jej przeprowadzenia, a uprawnienie w tym zakresie scedowała na Wójta Gminy Łukta. Taki zapis nie znajduje podstawy prawnej. W myśl bowiem art. 4 ust.2 pkt 8 to wyłącznie Rada władna jest wyznaczyć obszary obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzenia.

Należy zatem przyjąć, iż w Regulaminie nie zostały wyznaczone obszary obowiązkowej deratyzacji jak również terminy jej przeprowadzenia.

Brak jednego z obligatoryjnych elementów regulaminu wymienionych w art. 4 ust.2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Stąd też organ nadzoru orzekł jak na wstępie.

Niezależnie od powyższego, wskazać także należy na szczegółowe, zawarte w treści Regulaminu postanowienia, które w sposób istotny naruszają prawo.

W §2 Regulaminu Rada Gminy Łukta stworzyła katalog definicji zawierający 45 pozycji. Część z nich stanowi dosłowne przytoczenie definicji zawartych w aktach wyższego rzędu, część zawiera definicje zmodyfikowane w stosunku do definicji ustawowych, natomiast niektóre definicje dotyczą pojęć dotychczas niezdefiniowanych w innych aktach.

Należy podkreślić, iż stosownie do treści §137 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady

Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002r. Nr 100, poz. 908), w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Przepis ten wskazuje na zasadę, że uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowi przepis powszechnie obowiązujący. Tym bardziej niedopuszczalne jest modyfikowanie definicji ustawowych. Stąd też w pełni uzasadnionym jest zakwestionowanie §2 ust.2, ust.3, ust.21, ust. 23, ust.24, ust.25, ust. 30, ust 35. Należy także zauważyć, że szereg definicji zawartych w §2 Regulaminu nie służy w żaden sposób objaśnieniu regulacji zawartych w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. Dotyczy to definicji zawartych w §2 ust.4 – ust.8, ust.18, ust.19, ust. 37-ust.41, ust. 43- ust.45.

Za sprzeczny z prawem należy uznać zapis §5 Regulaminu w zakresie w jakim uzależnia on możliwość kompostowania odpadów zielonych od braku uciążliwości dla otoczenia i negatywnego oddziaływania na środowisko. Dotyczy to również zapisu §15 ust.2 Regulaminu w zakresie, w jakim uzależnia możliwość dokonywania drobnych napraw pojazdów samochodowych od braku uciążliwości dla otoczenia i zanieczyszczenia środowiska naturalnego, oraz §17 ust.1 pkt 3 nakładającego na właścicieli nieruchomości utrzymywanie zwierząt gospodarskich w sposób niestwarzający uciążliwości dla mieszkańców nieruchomości sąsiednich. W ocenie organu nadzoru przywołane regulacje wkraczają w materię prawa sąsiedzkiego, regulowaną na gruncie art. 144 Kodeksu cywilnego, a w konsekwencji – nie mieszczą się w kompetencji ustawowej. Nadto warunek braku negatywnego oddziaływania na środowisko czy też niezanieczyszczenia środowiska naturalnego jest zbyt ogólnikowy i niedookreślony. Zważywszy zaś na wynikający z art. 10 ust. 2a ustawy rygor odpowiedzialności grożącej za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie, regulacja regulaminowa winna być precyzyjna, staranna i jednoznaczna. Wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny 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” .

Należy także wskazać, iż zapis §11 Regulaminu statuujący obowiązek właściciela nieruchomości przyłączenia nieruchomości do istniejącej kanalizacji sanitarnej lub wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy, stanowi powtórzenie regulacji wynikającej wprost z art. 5 ust.1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powtarzanie w akcie prawa miejscowego regulacji zawartej w ustawie jest niedopuszczalne i stanowi rażące naruszenie prawa. Podobnie należy zakwestionować zapis §13 o brzmieniu „Właściciele nieruchomości są zobowiązani do udokumentowania usuwania odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych. W tym celu okazują na każde wezwanie upoważnionych pracowników Urzędu gminy Łukta umowy z przedsiębiorstwem wywozowym oraz dowody (faktury, rachunki) uiszczenia opłat za powyższe usługi.” Obowiązek właściciela nieruchomości udokumentowania, w formie umowy, korzystania z usług wywozu odpadów komunalnych i odbioru nieczystości ciekłych wykonywanych przez uprawniony podmiot wynika wprost z art. 6 ust.1 ustawy. Nadto nie jest materia Regulaminu wskazywanie innych sposobów dokumentowania przez właściciela korzystania z tych usług. Inne sposoby dokumentowania Rada może określić podejmując odrębną uchwałę na podstawie upoważnienia zawartego w art. 6 ust.1a ustawy.

Także zapisy §7 Regulaminu, ustanawiające szereg zakazów nie znajdują umocowania w art.4 ust.2 ustawy. Wymienione w §7 zakazy zagęszczania odpadów komunalnych w sposób uniemożliwiający ich usunięcie z pojemnika; wrzucania do pojemnika substancji palnych, żrących, toksycznych, gorącego popiołu oraz wlewania substancji ciekłych; umieszczania w pojemnikach do zbierania

zmieszanych odpadów innych odpadów, takich jak: odpady rozbiórkowe, przeterminowane leki, chemikalia, zużyte baterie itp. oraz odpadów niebezpiecznych - wynikają z innych aktów prawnych, w tym z ustawy o odpadach. Ustawa o odpadach 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.

W §16 ust.2 Regulaminu określono obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wśród tych obowiązków wymieniono obowiązek posiadania dokumentu stwierdzającego szczepienie psa przeciwko wściekliznie i okazywania go na żądanie policji, służb sanitarnych, osób pogryzionych przez psa oraz osób upoważnionych przez Wójta Gminy. Należy wskazać, że obowiązki osób utrzymujących psy w zakresie szczepień psów przeciwko wściekliznie w sposób reguluje w sposób wyczerpujący art. 56 ustawy z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. Nr 69, poz. 625 z późn.zm).

W §16 ust.2 pkt 4 i 5 Regulaminu uchwalono obowiązek niewprowadzania psów i innych zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, na tereny placów gier i zabaw oraz piaskownic i innych terenów przeznaczonych dla dzieci.

Zapisy powyższe należy uznać za sprzeczne z prawem, gdyż zawarte w nim obowiązki, a w istocie zakazy wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej winny wynikać z innych aktów, a mianowicie z regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wydawanych na mocy art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Odnośnie zaś innych nieruchomości, to właściciele ewentualnie zarządcy nieruchomości decydują o wprowadzeniu powyższych zakazów.

W §16 ust.2 pkt 7 Regulaminu Rada Gminy nałożyła na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, obowiązek niedopuszczania do zakłócania ciszy nocnej i spokoju przez zwierzęta domowe, a w szczególności psy. W ocenie organu nadzoru tak sformułowany obowiązek osób utrzymujących zwierzęta domowe jest nieprecyzyjny i niedookreślony. Zwążywszy zaś na wynikający z art. 10 ust. 2a ustawy rygor odpowiedzialności grożącej za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie, regulacja regulaminowa winna być precyzyjna, staranna i jednoznaczna.

W §15 ust.5 pkt 2 Regulaminu wprowadzono zakaz szczucia psami lub doprowadzania ich do stanu, w którym pies może stać się niebezpieczny dla człowieka lub zwierzęcia. Zapis ten jest bezprzedmiotowy w sytuacji, gdy materia ta została poddana regulacji w aktach wyższego rzędu, a mianowicie w art. 78 i art. 108 Kodeksu wykroczeń.

W §19 Regulaminu wskazano osoby obowiązane do usunięcia padłego zwierzęcia z terenu nieruchomości oraz ustanowiono obowiązek przekazywania padłych zwierząt gospodarskich podmiotowi zajmującemu się przetwarzaniem zwłok zwierzęcych. W ocenie organu nadzoru zapis powyższy przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust.2 pkt 6 i 7 ustawy. Przepisy te nie upoważniają rady gminy do regulowania sposobu postępowania ze zwłokami zwierzęcymi i określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe i gospodarskie w tym zakresie. Materia ta jest nadto regulowana odrębnymi przepisami powszechnie obowiązującymi. I tak art. 22 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008r o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi stanowi, że właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należyтым stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości. Ponadto, wbrew zakwestionowanym zapisom Regulaminu, w obowiązującym systemie prawa,

obowiązek przekazywania padłych zwierząt do utylizacji, nie jest obowiązkiem bezwzględnym. Zgodnie z art. 8 rozporządzenia WE nr 1069/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 października 2009r., ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, właściwe władze mogą postanowić, że martwe zwierzęta mogą być bezpośrednio usuwane jako odpady przez zakopanie. Regulacje rozporządzeń Wspólnoty Europejskiej znajdują bezpośrednie zastosowanie i obowiązują na terytoriach państw członkowskich. Jednocześnie też, na gruncie regulacji krajowych, pochowanie padłego zwierzęcia byłoby możliwe, pod warunkiem uzyskania zezwolenia wydanego w drodze decyzji administracyjnej przez powiatowego lekarza weterynarii, za zgodą wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Regulacje prawne nie wykluczają także organizowania miejsc stanowiących tzw. 'grzebowiska" dla padłych zwierząt. Jak stanowią przepisy w/w rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, martwe zwierzęta mogą być bezpośrednio usuwane jako odpady poprzez zakopanie.

Realizując upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust.2 pkt 7 ustawy, dotyczące określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, Rada Gminy Łukta w §20 Regulaminu postanowiła, iż pszczoły winne być trzymane w ulach ustawionych w odległości co najmniej 15 metrów od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiednich. Powyższy zapis §20 wkracza w materię prawa sąsiedzkiego regulowaną powołanym już w niniejszym rozstrzygnięciu art. 144 Kodeksu cywilnego.

Bez podstawy prawnej zostały wprowadzone także regulacje §14, §27 i §28 Regulaminu. Przepis art. 4 ust.2 ustawy nie upoważnia Rady do wprowadzenia takich regulacji. Regulacje w zakresie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przez właścicieli nieruchomości ciążących na nich obowiązków oraz skutków nieprzestrzegania tych obowiązków, zawiera ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 6 ust.6 – ust.12, art. 6a, art. 9u, art. 10 ust.2 ustawy). Zatem kwestie te nie powinny być regulowane w regulaminie.

Mając powyższe na uwadze należało rozstrzygnąć 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.

Do wiadomości:

- 1/ Przewodniczący Rady Gminy Łukta
- 2/ Wójt Gminy Łukta


z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Jan Maścianica
Wice wojewoda Warmińsko-Mazurski


DYREKTOR
Wydział Prace Społeczne i Nadzoru
Elżbieta Sobańska