

PN.4131. /44/ .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 XXIV/157/2012 Rady Miejskiej w Pieniężnie** z dnia 28 grudnia 2012r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Pieniężno.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Pieniężnie, powołując się na art. 4 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r., poz. 391 z późn. zm.) przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Pieniężno w brzmieniu określonym w załączniku nr 1 do uchwały.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miejskiej w sposób rażąco narusza prawo.

Na wstępie należy zauważyć, iż zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach m.in. sprawy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – to gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne 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 regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy. W ust. 2 w/w art. 4 ustawodawca doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie. W świetle ustępu 2 w/w przepisu regulaminy określają szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin 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 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;
- 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.

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 1-3, 5-8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisie tym ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem „w szczególności”, a dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego regulaminu nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza zakres upoważnienia zawartego w wyżej powołanym art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Tego typu rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie, poprzez przepisy prawa miejscowego, jakim jest regulamin w sferę praw i wolności obywateli. Podkreślić ponadto trzeba, że Konstytucja RP w art. 7 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Wobec tego każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest zatem dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych.

Organ nadzoru badając treść uchwalonego Regulaminu stwierdził, iż Rada Miejska w Pieniężnie ustalając Regulamin pominęła ustawowo obligatoryjny element. Nie określiła bowiem obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Niewykonanie dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r., poz. 391 z późn. zm.) skutkuje koniecznością wyeliminowania całego aktu prawnego z obrotu prawnego.

Na marginesie należy wskazać, że niektóre postanowienia w/w uchwały Rady Miejskiej w Pieniężnie naruszają prawo.

Zauważyć trzeba, że część wprowadzonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w § 2 Regulaminu, definicji w sposób nieuprawniony modyfikuje znaczenie nadane danym pojęciom przez ustawodawcę.

Za wadliwe należy uznać zapisy § 2 pkt 10 i pkt 25 Regulaminu, w których Rada Miejska określiła znaczenie pojęć odpady opakowaniowe, zwierząt domowych. Zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 2001 roku o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz. U, Nr 63, poz. 638 z póź. zm) przez odpady opakowaniowe rozumie się wszystkie opakowania, w tym opakowania wielokrotnego użytku wycofane z ponownego użycia, stanowiące odpady w rozumieniu przepisów o odpadach, z wyjątkiem odpadów powstających w procesie produkcji opakowań. Również definicja zwierząt domowych odbiega od znaczenia nadanego w/w pojęciu przez art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003r., Nr 106, poz. 1002) w myśl, którego przez zwierzęta domowe - rozumie się przez to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza.

Ze względu na działanie bez podstawy prawnej zakwestionowane muszą zostać również zapisy Rozdziału II Regulaminu określających wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku

na terenie nieruchomości. Wprowadzone do załącznika do uchwały rozwiązania przewidujące, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez:

- przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej (.....) wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy na nieczystości ciekłe lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona (§ 7) stanowi naruszenie prawa, bowiem przedmiotową kwestię reguluje art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ze względu na wykroczenie poza zakres upoważnienia art. 4 ust 2 ustawy i wprowadzenie bez podstawy prawnej, zakwestionowane muszą zostać niektóre zapisy Rozdziału III Regulaminu określających rodzaje i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz drogach publicznych, warunki rozmieszczenia tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Wprowadzone do załącznika do uchwały rozwiązania przewidujące, że w myśl § 4 ust 5 Regulaminu zobowiązujące właściciela nieruchomości do

- utrzymania czystości i porządku wokół pojemników służących do zbierania odpadów,
- wymóg posiadania pisemnego porozumienia regulującego kwestię współużytkowania pojemników na odpady komunalne przez kilku właścicieli nieruchomości (ust. 7)
- zwolnienie z obowiązku wyposażenia w pojemniki i kontenery właścicieli niezabudowanych działek budowlanych do czasu rozpoczęcia budowy (ust. 14)

Dodać również trzeba, że 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 ocenie organu nadzoru obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń ogranicza się do konieczności uprzątnięcia ich z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. W ramach Regulaminu brak jest zatem podstaw do zobowiązania, jak wynika to z treści § 3 pkt II ppkt 4 załącznika do przedmiotowej uchwały, właścicieli nieruchomości do systematycznego usuwania z budynków i ich części sopli i nawisów śniegu stwarzających zagrożenie dla przechodniów a także do oznakowania w sposób widoczny tego miejsca.

Bez podstawy prawnej wprowadzone zostały zapisy § 6 Regulaminu.

Również § 5 pkt III Regulaminu nakładający obowiązki na organizatorów imprezy masowej do wyposażenia jej miejsca w odpowiednią ilość pojemników oraz w szalety (...), podjęty został z rażącym naruszeniem prawa. O sposobie pozbywania się odpadów powstałych w czasie imprez okolicznościowych decydują organizator imprezy i właściciel nieruchomości. Rada nie jest uprawniona do ingerowania w tym zakresie w stosunki cywilnoprawne (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 maja 2011r. sygn.akt II SA/Ol 156/11).

Poza delegacją ustawową Rada wprowadziła też zakazy określone w § 3 pkt III ppkt 2 Regulaminu, w którym Rada określiła warunki naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, uzależniając wykonywanie napraw pojazdów samochodowych od zgody właściciela nieruchomości oraz od niepowodowania uciążliwości dla sąsiadów. Zdaniem organu nadzoru w ramach regulacji art. 4 ust 2 pkt 1 lic c wyżej powołanej ustawy nie mieści się możliwość wprowadzania zakazów oraz regulacji stosunków sąsiedzkich. W tym miejscu należy wskazać, iż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 roku, 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. Poza delegację ustawową wykraczają również zapisy § 8 ust 4, 5 i 6 Regulaminu, w którym Rada określiła, iż pojazdy asenizacyjne muszą spełniać

wymogi zapisane w uchwale Rady Miejskiej w Pieniężnie w sprawie wymagań jakie winien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (.....), i że pracownicy podmiotu uprawnionego są zobowiązani do natychmiastowego usunięcia zanieczyszczeń powstałych w wyniku załadunku i transportu odpadów oraz nieczystości płynnych oraz zobowiązanie podmiotu uprawnionego do takiego zorganizowania odbioru i transportu odpadów i opróżniania zbiorników bezodpływowych, aby nie zagrażały bezpieczeństwu ruchu drogowego, ponieważ regulamin nie może określać obowiązków podmiotu zajmującego się wywozem nieczystości, lecz wyłącznie obowiązki właściciela nieruchomości. Zakres szczegółowych obowiązków związanych z odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wskazany jest w udzielonym przez organ wykonawczy gminy zezwoleniu i w związku z tym rada nie jest uprawniona do ich formułowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku.

W materii regulaminowej nie mieści się także część przepisów 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 § 10 ust 1 i ust 2 Regulaminu, który zakłada, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt mają obowiązek niedopuszczenia do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe. Nadmienić należy, że kwestie wskazane w/w przepisie, uregulowane są w chociażby w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), a organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do modyfikowania regulacji ustawowej. Wobec tego w/w zapis został podjęty bez podstawy prawnej. W Regulaminie nie powinny być uregulowane ponadto zagadnienia związane z obowiązkiem unieszkodliwiania i usunięcia zwłok zwierzęcych (§ 10).

Na marginesie dodać trzeba, że ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003r. Nr, 106 poz. 1020 z późn. zm.) w art. 11 ust. 3 stanowi, iż wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, wobec tego w tym przedmiocie winna być podjęta odrębna uchwała. Rada nie może regulować tej materii w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy. Zakwestionowane muszą być ponadto obowiązki dotyczące właścicieli zwierząt domowych, w szczególności opłacenia podatku od posiadania psa, której wysokość ustalana jest odrębną uchwałą, systematycznego szczepienie przeciwko wściekliznie, w odniesieniu do wszystkich zwierząt domowych zwolnienia przez właściciela nieruchomości psów ze smyczy na terenie nieruchomości może mieć miejsce w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem (§ 10 ust 2).

Dodać należy w tym miejscu, że obowiązek szczepienia zwierząt wynika z ustawy z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008 r. Nr, 213 poz. 1342 ze zm.), jednakże art. 56 ust. 1 tejże ustawy zobowiązuje poddawaniu szczepieniu ochronnemu przeciwko wściekliznie jedynie psy na całym obszarze kraju oraz lisy wolno żyjących na obszarze określonym przez ministra właściwego do spraw rolnictwa. Wprowadzone przez Radę zapisy należy uznać wobec tego za zbędne.

Obowiązek 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 § 10 ust 2 Regulaminu nakazując niewyprowadzania zwierząt domowych na tereny placów zabaw, piaskownic dla dzieci, budynków użyteczności publicznej itp. – wykroczyła poza swoje kompetencje.

W ramach przewidzianych 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 mieści się zapis § 11 ust. 5 Regulaminu obowiązek utrzymywania pszczół w ulach, ustawionych w odległości, co najmniej 15 m od granicy działki lub w przypadku niemożności zachowania takiej odległości, w odległości nie mniejszej niż 4 m od granicy działki pod warunkiem (.....). Zauważyć trzeba, 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 by zakłócały 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. Nadto zakazy takie mogą wynikać tylko z regulaminów określających zasady korzystania z danych obiektów.

Nie jest także uprawniona do określenia oddalenia obiektów gospodarskich od granicy nieruchomości o minimum 50, 20, 10 arów (§ 10 ust. 4 Regulaminu). Zauważyć trzeba, że znaczna część obiektów gospodarskich jest również obiektami budowlanymi, a zatem przedmiotowe kwestie w tym zakresie są uregulowane w prawie budowlanym.

Dodać trzeba, że wyczerpujące określenie w art. 4 ust. 2 ustawy spraw, które mogą być uregulowane w regulaminie oznacza również zakaz materii nieuregulowanej w/w przepisem. Zapisy § 13 Regulaminu naruszają tę zasadę. Wobec tego wprowadzenie do przedmiotowej uchwały postanowień dotyczących nadzoru nad w realizacją obowiązków wynikających z Regulaminu (§ 13), a także konsekwencji niewykonania przedmiotowych obowiązków – rażąco naruszają prawo. Wskazać też trzeba, iż zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust. 1-4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

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.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Marian Podziewski

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Pieniężnie,
2. Burmistrz Miasta Pieniężna.

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska