

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.42.2013

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 Regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Orneta stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXVII/214/12 Rady Miejskiej w Ornece z dnia 28 grudnia 2012r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Orneta – w części § 30ust. 1 pkt 3, 11, 12,14, 15, 17 lit. b), § 4 ust. 3 i ust. 4, § 6, § 9, § 10 ust. 2 zdanie drugie, § 11 ust.2, § 13, § 15, § 18 ust. 2 pkt 7, ust. 6 i ust. 7, § 21 ust. 1 pkt 3, ust. 3 pkt 1-6, i pkt 8, § 24 ust. 3 pkt 2 i 4, ust. 4 pkt 1, § 27, § 28 § 29.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Orneta.

Na wstępie należy wskazać, iż przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r., poz. 391). Z literalnego brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy wynika, że 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 powinna uwzględnić 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. sygn. II SA/OI 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.

Organ nadzoru badając treść uchwalonego Regulaminu uznał, iż w wymienionym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia zakresie, narusza on prawo.

Zapisy § 3 ust. 1 pkt 3, 11, 12, 14, 15, 17 lit.b) wykraczają poza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 ustawy i utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zatem postanowienia te należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej, ponieważ brak jest podstaw do regulacji tych zagadnień w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy. Przepis art. 4 ust. 2 upoważnia radę gminy do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Zatem wszystkie postanowienia dotyczące uprzątnięcia wraków pojazdów mechanicznych z nieruchomości, wymianę piasku w piaskownicach, kwestie umieszczania plakatów, reklam, ogłoszeń, nekrologów, należy uznać za podjęte bez

podstawy prawnej.

Także treść § 3 ust. 1 pkt 17 lit b) nakładający na właścicieli nieruchomości podjęcie działań służących likwidacji śliskości chodnika wykracza poza delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy, ponieważ ustawodawca uregulował kwestię utrzymywania w czystości chodników położonych wzdłuż nieruchomości, obligując właścicieli tychże nieruchomości do uprzątnięcia z nich błota, śniegu, lodu i 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 § 4 ust. 4 zdanie pierwsze Regulaminu stanowiący, iż naprawy pojazdów samochodowych związane z bieżącą eksploatacją na terenie nieruchomości są dozwolone, pod warunkiem, że nie spowoduje to zanieczyszczania wód lub gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów. 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. II OSK 2012/12 uznał, że „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 Kc, a po drugie wprowadza warunek braku zanieczyszczenia środowiska, który jest zbyt ogólny, mimo przykładowego wyliczenia, aby adresaci normy mogli go zachować”.

W § 6 regulaminu wprowadzono szereg zakazów, do których wprowadzenia Rada nie jest upoważniona. Rada obowiązana jest określić wyłącznie obowiązki właścicieli nieruchomości, z zastrzeżeniem 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.

Bez podstawy prawnej Rada wprowadziła do regulaminu postanowienia § 9. Regulamin powinien bowiem określać wyłącznie obowiązki właścicieli nieruchomości związane z utrzymaniem czystości i porządku w gminie, a nie obowiązki przedsiębiorców zajmujących się odbiorem odpadów komunalnych i warunków, jakie powinny spełniać pojazdy służące do tego celu.

W § 10 ust. 2 zdanie drugie Rada uregulowała kwestie dotyczące możliwości postawienia pojemnika na nieruchomości nie należącej do właściciela, za zgodą właściciela tej nieruchomości. Powyższa regulacja wkracza w stosunki cywilnoprawne i wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Postanowienia § 11 ust. 2 Regulaminu wykraczają poza delegację ustawową, ponieważ z art. 4 ust. 2 ustawy nie wynika prawo rady gminy do ustalenia zasady doboru objętości zbiorników bezodpływowych, jak też ustalania norm zużycia wody dla potrzeb określenia objętości tych zbiorników.

W § 13 Regulamin wprowadza zakaz gromadzenia w pojemnikach na odpady szeregu wymienionych w tym zapisie odpadów. Postanowienia te nie znajdują umocowania w cyt. wyżej art. 4 ust. 2 ustawy, zatem wprowadzone zostały do regulaminu bez podstawy prawnej.

Natomiast w § 15 Regulaminu Rada określiła obowiązki organizatorów imprez o charakterze publicznym. Przedmiotowe zapisy są niezgodne z prawem, bowiem o sposobie pozbywania się odpadów powstałych w czasie imprez plenerowych o charakterze publicznym decydują organizatorzy tych imprez i właściciele nieruchomości. Rada nie jest uprawniona do ingerowania w tym zakresie w stosunki cywilnoprawne (podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12.05.2011r. sygn. II SA/Ol 156/11).

W związku z tym, niezgodny z prawem jest także zapis 18 ust. 2 pkt 7 Regulaminu.

Podobnie treść § 18 ust. 6 i ust. 7 wykraczają poza delegację z art. 4 ust. 2 ustawy, ponieważ nie dotyczą obowiązków właścicieli nieruchomości związanych z utrzymaniem czystości i porządku, lecz podmiotów zajmujących się odbiorem i transportem odpadów i nieczystości ciekłych.

domowe wymienia się niewprowadzanie zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt takich jak lecznice, wystawy itp. jak też na tereny zieleni miejskiej, place zabaw i piaskownice dla dzieci, cmentarze, do placówek handlowych, gastronomicznych i innych obiektów użyteczności publicznej. Przedmiotowy zapis wykracza poza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, ponieważ z przepisu tego jednoznacznie wynika kompetencja rady gminy do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencji rady formułowanie całkowitego zakazu wprowadzania wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (wyrok NSA z 11.08.2012r. sygn. II OSK 2012/12).

Postanowienia § 21 ust. 3 pkt. 1-6 dotyczące obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie rejestracji i oznakowania psów, wyposażenia ich w obrozę, opłacania podatków od posiadania psów, obowiązków w zakresie szczepień psów i uzyskanie zezwolenia na utrzymywanie psa rasy uznanej za agresywną, podjęte zostały bez podstawy prawnej. Obowiązki te wynikają bowiem z innych aktów prawnych i brak jest podstaw prawnych do regulowania tych kwestii w Regulaminie czystości i porządku w gminie.

W § 24 ust. 3 pkt 2 i 4 Regulamin określa warunki chowu zwierząt gospodarskich. Wśród nich wymienia się warunek niepowodowania przez prowadzoną hodowlę uciążliwości polegających na powstawaniu przykrego zapachu, hałasu, trudności z utrzymaniem w czystości obiektów i terenów będących w użytkowaniu nieruchomości sąsiednich, a także uzyskania pisemnej zgody właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących na prowadzenie chowu zwierząt gospodarskich. Natomiast w ust. 4 pkt 1 Regulamin nakłada na prowadzącego chów zwierząt gospodarskich obowiązek składowania obornika w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości, na terenie płaskim i uszczelnionym, tak by odcieki nie mogły przedostawać się na teren sąsiednich nieruchomości. Postanowienia te wkraczają w materię prawa sąsiedzkiego, regulowaną w art. 144 Kc, a w konsekwencji nie mieszczą się w kompetencji Rady Miejskiej.

W § 27 regulaminu Rada scedowała na Burmistrza Miasta obowiązki w zakresie określenia obszarów deratyzacji. Regulacja ta nie znajduje podstawy prawnej, ponieważ w myśl art. 4 ust. 2 pkt 8 to wyłącznie Rada władna jest wyznaczyć obszary obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzenia. Natomiast w § 28 Rada uregulowała kwestię ponoszenia kosztów deratyzacji, co także wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Brak jest również podstaw prawnych do regulowania mocą regulaminu w sprawie utrzymania czystości i porządku w gminie kwestii nakładania kar za niewykonywanie obowiązków określonych Regulaminem jak też nałożenie na obywateli obowiązku zgłaszania nieprawidłowości z zakresu czystości i porządku do Urzędu Miejskiego. W związku z czym regulacje zawarte w § 29 wprowadzone zostały bez podstawy prawnej.

W związku z powyższym, należało rozstrzygnąć, jak na wstępie.

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

Otrzymują: