

Olsztyn, dnia 14 lutego 2013r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.158.2013

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001r., Nr 142, poz. 1591; późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały nr XXXIII /218/2013 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 29 stycznia 2013r w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gołdap, w części:

- § 2 ust. 3
- § 3 ust. 3
- § 4 ust. 1 pkt 1 w zakresie dotyczącym sformułowania „niezanieczyszczania środowiska i”
- § 4 ust. 2 pkt 1 w zakresie dotyczącym sformułowania „nie ulegnie zanieczyszczeniu środowisko i”
- § 4 ust. 2 pkt 2
- § 7 ust. 3
- § 17 ust. 4
- § 18 ust. 5
- § 23 ust. 5 pkt 2)
- § 23 ust. 5 pkt 3)
- § 23 ust. 7
- § 24 ust. 2 pkt 3)
- § 24 ust. 4 uchwały
- § 25 ust. 1

Uzasadnienie

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

Przyjęta regulacja zawiera postanowienia, które nie mieszczą się w delegacji ustawowej lub w inny sposób naruszają istotnie obowiązujące prawo, co uzasadniając, wskazuję.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z delegacją ustawową, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Regulamin, zgodnie z ust. 2 art. 4, określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujące prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi; wymagania dotyczące 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 średniej

ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, liczby osób korzystających z tych pojemników), także - wymagania dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Ponadto, rada gminy określić ma obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, jednak jedynie takie, jakie mają na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W odniesieniu do zwierząt gospodarskich, rada gminy ma obowiązek określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazy ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Rada gminy ma także obowiązek wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

W treści badanej uchwały, w § 2 ust 3 Rada zawarła postanowienia dotyczące odbierania odpadów komunalnych. Regulacja nie jest adresowana do kręgu podmiotów wskazanych w normie kompetencyjnej.

W treści § 3 ust. 3 przyjęła, że nieusunięty w terminie lód należy posypać piaskiem lub innym stosownym środkiem w celu zlikwidowania śliskości. Jednakże, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w treści uzasadnienia wyroku z dnia 9 września 2009r., sygn.: II SA/Bd 517/09, przekroczeniem granic delegacji ustawowej jest zamieszczenie w treści uchwały w sprawie regulaminu utrzymywania czystości i porządku zapisu nakładającego na właścicieli nieruchomości obowiązek usuwania z części nieruchomości służących do użytku publicznego śliskości poprzez posypywanie odpowiednimi środkami określonymi w rozporządzeniu z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz placach i ulicach (Dz. U. z 2005 r. Nr. 230, poz. 1960). Organ nadzoru powyższy pogląd podziela. Jest on aktualny również w odniesieniu do obowiązku posypywania części nieruchomości piaskiem.

W § 4 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 i pkt 2 możliwość mycia i napraw pojazdów samochodowych poza miejscami do tego przeznaczonymi (myjnie, warsztaty), Rada uzależniła od braku skutku w postaci zanieczyszczenia środowiska, a tak że od braku uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Podobne zapisy, Rada zawarła w regulacjach dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, regulując w treści § 24 ust. 2 pkt 2) obowiązki osób prowadzących hodowlę lub chów, poprzez nałożenie na adresatów obowiązku niedopuszczania do powstawania uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich, takich jak hałas lub odór, także nakładając obowiązek sytuowania miejsc hodowli lub chowu (w granicach administracyjnych miasta) w odległości nie mniejszej niż 100 metrów od istniejącej zabudowy mieszkaniowej (§ 24 ust. 4 uchwały).

W ocenie organu nadzoru, w/w zapisy wkraczają w materię prawa sąsiedzkiego, regulowaną na gruncie art. 144 Kodeksu cywilnego.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 8 listopada 2012, sygn. akt: II OSK 2012/12, „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”. Stanowisko sądu w pełni podziela organ nadzoru. Reguła naruszenia materii prawa sąsiedzkiego jest aktualna nie tylko do stanu faktycznego rozpoznawanego przez sąd, lecz także w odniesieniu do pozostałych, wskazanych wyżej, zakwestionowanych zapisów.

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 uprawnień do doprecyzowania w/w regulacji.

Wedle zapisu § 7 ust. 3 uchwalonego Regulaminu, dopuszcza się aby odpady ulegające biodegradacji zbierać i gromadzić w przydomowych kompostownikach z zachowaniem odległości ich usytuowania określonych przepisami odrębnymi. W ocenie organu nadzoru regulacja ta wykracza poza delegację ustawową. Kompostowanie odpadów nie stanowi formy pozbywania się odpadów lecz jest sposobem ich zagospodarowywania. Ponadto, regulacja w tym zakresie wprowadzona została na gruncie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r o odpadach (Dz.U. 2001, nr 185, poz. 1243; późn.zm.). Przepis art. 13 ust. 2 pkt 2) ustawy stanowi, że kompostowanie na potrzeby własne przez osoby fizyczne jest dopuszczalne – bez wskazanych przez Radę ograniczeń.

Analogicznie, jako wykraczający poza materię regulaminową ocenić należy zapis § 17 ust. 4 uchwały, zabraniający umieszczania odpadów komunalnych powstających w gospodarstwie domowym w pojemnikach posadowionych w miejscach publicznych (parki, plaże, itp.).

Zapis § 18 ust. 5 uchwały nakłada obowiązki na organizatorów imprez. Wskazać należy, że krąg adresatów norm regulaminowych określa ustawa. Rada gminy nie może stanowić norm nakładających obowiązki na inne podmioty. Dotyczy to w szczególności organizatorów imprez masowych, gdyż problematyka ta, w tym zwłaszcza zakres obowiązków organizatorów, uregulowany jest na gruncie art. 6 i nast. ustawy z dnia 20 marca 2009r o bezpieczeństwie imprez masowych. Organizatorzy imprez z reguły nie są właścicielami nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tylko oni mogą być adresatami nałożonych regulaminem obowiązków mających na celu utrzymanie czystości i porządku na obszarze gminy (tak również m.in. WSA w Lublinie w wyroku z dnia 19 września 2008 r., sygn.: II SA/Lu 485/08).

Wykraczają poza normę kompetencyjną także zapisy § 23 ust. 5 pkt 2) oraz § 23 ust. 5 pkt 3) uchwały, statuujące zakazy wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, sklepów, lokali gastronomicznych, boisk, plaż, cmentarzy itp. Odpowiednie zapisy w tym zakresie winny znaleźć się w przepisach odrębnych – zwłaszcza regulaminach korzystania określonych obiektów użyteczności publicznej.

W odniesieniu do zapisu § 23 ust. 7 (sposób postępowania z padłymi zwierzętami) podnieść należy, że kompetencja rady gminy ograniczona została do możliwości wskazania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, takich jednak jedynie, które mają na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Rada gminy nie ma możliwości stanowienia w Regulaminie norm stanowiących materię odrębnych uchwał, objętych regulacją ustawową (w szczególności ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r o ochronie zwierząt, ustawy z dnia 11 marca 2004r o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt). Wskazać należy, że w obowiązującym systemie prawa, obowiązek poddania utylizacji padłych zwierząt, 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, jednakże właściwe władze mogą postanowić, że martwe zwierzęta mogą być bezpośrednio usuwane jako odpady poprzez 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 i Rady, martwe zwierzęta mogą być bezpośrednio usuwane jako odpady poprzez zakopanie.

Odnosząc się do ostatniego z zakwestionowanych zapisów badanej uchwały, wskazać należy na treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. : II SA/OI 145/11, który podniósł wyraźnie, iż brak jest jakiegokolwiek oparcia prawnego, aby na właścicieli nieruchomości nakładać obowiązek w zakresie prowadzenia deratyzacji. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – jak podniósł sąd, odnośnie deratyzacji ustawodawca upoważnił radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Rada Gminy realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w zaskarżonej uchwale podmiotów (tu właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji.

Podkreślić należy, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach, nie może być także traktowany jako informator o innych obowiązujących przepisach. Zważywszy na rygor odpowiedzialności grożącej za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie (art. 10 ust. 2a ustawy) regulacja regulaminowa musi być adekwatna do zakresu delegacji udzielonej radzie, jak też staranna i jednoznaczna.

Mając na uwadze powyższe, 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 licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Gołdapi
- Burmistrz Gołdapi

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Marian Podziewski