

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.118 .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 załącznika do uchwały Nr XXII-237/2013 Rady Miejskiej w Olsztynku z dnia 24 stycznia 2013r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Olsztynek – w części § 6 w zakresie wyrazów: „jeżeli nie powoduje to uciążliwości dla otoczenia i negatywnego oddziaływania na środowisko”, § 7 ust. 2 w zakresie wyrazów: „ i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości”, § 9, § 10 ust. 3 w zakresie wyrazów: „ pomieszczenia i tereny gdzie są te pojemniki ulokowane, bezodpływowe zbiorniki nieczystości ciekłych oraz ich bezpośrednie otoczenie”, § 14 ust. 1, 6, 7, 8 i 11, § 20, § 21, § 22, § 23 w zakresie wyrazów: „oraz gołębi”, § 26 ust. 1, 2, 3 w zakresie wyrazów: „oraz innych uciążliwości dla ludzi zamieszkujących sąsiednie nieruchomości”, 6 i 8, § 27, § 29 ust. 2 i 3 i § 31 oraz § 3 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Olsztynku uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Olsztynek.

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 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 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/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.

Organ nadzoru badając treść uchwały, o której mowa na wstępie uznał, iż w wymienionym w sentencji rozstrzygnięcia zakresie narusza ona prawo.

W § 6 Regulaminu zezwala na kompostowanie odpadów zielonych we własnym zakresie, natomiast w § 7 ust. 2 Rada Miejska postanowiła, iż drobne naprawy pojazdów samochodowych na terenie nieruchomości dozwolone są za zgodą właściciela nieruchomości i tylko wtedy, gdy nie są one

uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, a powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami ustawy. W ocenie organu nadzoru, przywołane regulacje w zakresie wyrazów: w zakresie wyrazów: „jeżeli nie powoduje to uciążliwości dla otoczenia i negatywnego oddziaływania na środowisko” oraz „i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości” wkraczają 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, 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 Kc, a po drugie wprowadza warunek braku zanieczyszczenia środowiska, który jest zbyt ogólny, mimo przykładowe wyliczenia, aby adresaci normy mogli go zachować”.

Wprowadzenie w Regulaminie wyszczególnionych w § 9 zakazów nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Wyżej wymienione zakazy wynikają z innych aktów prawnych, takich jak ustawa o odpadach (wyrok NSA z 11.08.2012r. sygn. II OSK 2012/12). 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. Ponadto, ustawodawca w przepisach art. 4 ust. 2 nie upoważnił rady do wprowadzania zakazów, poza wymienionymi w art. 4 ust. 2 pkt 7.

W § 10 ust. 3 Regulaminu Rada postanowiła, iż pojemniki na odpady komunalne i odpady zbierane selektywnie, pomieszczenia i tereny gdzie są te pojemniki ulokowane, bezodpływowe zbiorniki nieczystości ciekłych oraz ich bezpośrednie otoczenie należy utrzymywać w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym. Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 wynika upoważnienie do określenia w Regulaminie obowiązków dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Zatem regulacja w zakresie nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku utrzymania w należytym stanie sanitarnym i porządkowym pomieszczeń i terenów gdzie ulokowane są pojemniki, bezodpływowe zbiorniki nieczystości ciekłych oraz ich bezpośrednie otoczenie, wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Zapisy § 14 ust. 1, 6, 7, 8 i 11 Regulaminu wykraczają poza upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2. Kwestia przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, o której mowa w § 14 ust. 1 Regulaminu uregulowana została w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Natomiast postanowienia dotyczące uregulowań formalno- prawnych związanych z usuwaniem nieczystości ciekłych, dokumentowania tych czynności, czy kwestie dotyczące obowiązujących stawek za przedmiotowe usługi, jak też zakaz określony w ust. 8 nie podlegają normowaniu w Regulaminie czystości i porządku.

W § 20 Rada uregulowała zakaz wpuszczania zwierząt domowych do określonych miejsc, budynków i nieruchomości. Przedmiotowy zapis narusza upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 pkt 6. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, iż przyznaje on radzie gminy kompetencję 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 prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (por. wyrok NSA z 11.08.2012r. sygn. II OSK 2012/12).

W ramach regulacji dotyczącej obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe nie mieści się również zapis § 21 Regulaminu, dotyczący postępowania z padłymi zwierzętami. Obowiązek usuwania padłych zwierząt z nieruchomości przez właściciela, posiadacza lub zarządzającego nieruchomością wynika z postanowień art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Niewykonywanie powyższego obowiązku ustawodawca obciążył sankcją określoną w art. 50 pkt 2 w/w ustawy. Unieszkodliwianie ich powinno następować zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Zapis § 22 wykracza poza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 6 dotyczącą obowiązku osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Ponadto, z powołanego zapisu Regulaminu nie wynika jakich zwierząt on dotyczy i czy jest on zgodny z ustawą o ochronie zwierząt.

W § 23 Regulamin stanowi, iż hodowcy zwierząt domowych oraz gołębi, zobowiązani są spełniać wymogi ustanowione dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych z produkcji rolnej.

Przedmiotowy zapis w zakresie dotyczącym wyrazów: „oraz gołębi” także wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 pkt 6 i 7. Przedmiotowa ustawa nie zawiera definicji zwierząt gospodarskich. Natomiast definiująca to pojęcie ustawa o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich nie wymienia gołębi, a zatem gołębi nie zalicza się do zwierząt gospodarskich. Gołębi nie zalicza się też do zwierząt domowych w rozumieniu ustawy o ochronie zwierząt. Z uwagi na to, iż gołębi nie można przyporządkować ani do zwierząt domowych ani do gospodarskich, należy stwierdzić, iż ustawa o czystości i porządku w gminach nie daje podstaw do wydania aktu prawa miejscowego obejmującego swą regulacją kwestie dotyczące zarówno hodowli gołębi, jak i uciążliwości z tym związanych. Zatem objęcie zapisami Regulaminu powyższej problematyki narusza art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy (por. wyrok WSA w Olsztynie sygn. II/SA Ol 156/11).

Zapisy § 26 ust. 1, 2, 3 w zakresie wyrazów: „oraz innych uciążliwości dla ludzi zamieszkujących sąsiednie nieruchomości” i 8 Regulaminu dotyczące utrzymania zwierząt gospodarskich w sposób nieuciążliwy dla sąsiednich nieruchomości, jak też warunkowanie możliwości hodowli tych zwierząt od zgody właścicieli sąsiednich nieruchomości, wkraczają w materię prawa sąsiedzkiego, regulowaną na gruncie art. 144 Kc, w związku z czym wykraczają poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Brak jest również podstaw prawnych do ustalania w Regulaminie (ust. 8) sposobu sytuowania uli pszczelich, jak również określania warunków składowania odpadów i nieczystości pochodzących z hodowli zwierząt gospodarskich, o których mowa w ust. 6 Regulaminu. Ustawodawca upoważnia rady gmin do ustalenia wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, co nie uprawnia rady do ustalania warunków składowania odpadów, obornika i innych nieczystości pochodzących z hodowli.

Poza delegacją ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 7 jest również zakaz określony w § 27 Regulaminu.

Także zapisy § 29 ust. 2 i 3 oraz § 31 wykraczają poza delegację ustawową z art. 4 ust. 2.

W świetle § 4 ust. 2 pkt 8 Regulamin powinien określać obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzenia. Z powyższego upoważnienia nie wynika prawo do sędowania obowiązków Rady w tym zakresie na inny organ gminy (Burmistrza), jak też prawo do regulowania kwestii ponoszenia kosztów deratyzacji.

Regulamin nie pełni również funkcji informatora o karach grożących za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy.

Stosowne regulacje zawiera ustawa (art. 10 ust. 2a) i stąd brak jest podstaw do umieszczania regulacji informującej o grożących sankcjach w Regulaminie czystości i porządku w gminie. W związku z czym postanowienia § 31 Regulaminu również wykraczają poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2.

W § 3 uchwała stanowi o utracie mocy obowiązującej poprzedniej uchwały z 30.03.2006r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Olsztynek. Zapis ten jest bezprzedmiotowy, ponieważ z mocy art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1.07.2011r. zmiane ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, z dniem 31.12.2012r. Regulamin ten utracił moc obowiązującą.

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 Olsztynku,
- 2) Burmistrz Olsztynka.

WOJEWODA
WZ
Maścianica
WOJEWODA

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru
Elżbieta Sobańska

RADCA PRAWNY
Danuta Szarejko
01-682