

Olsztyn, dnia 4 marca 2013r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.185 .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 § 2 uchwały Nr XXIX.198.2013 Rady Gminy Stare Juchy z dnia 28 stycznia 2013r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stare Juchy oraz załącznika do wskazanej powyżej uchwały w zakresie § 3 ust. 2 pkt 3 – 5, § 3 ust. 2 pkt 6 w zakresie, w jakim zwalnia właścicieli nieruchomości z obowiązku uprzątnięcia chodnika, § 3 ust 2 pkt 9 w zakresie, w jakim uzależnia on dopuszczalność napraw pojazdów samochodowych od niezanieczyszczania wód lub gleby, § 3 ust. 3, § 5 ust. 10, § 5 ust. 12 pkt 6 w zakresie, w jakim nakłada obowiązek ustawienia na zewnątrz lokalu co najmniej jednego pojemnika 50l na odpady, § 7, § 8 ust. 6 pkt 2, § 8 ust. 7 w zakresie, w jakim nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek usunięcia nieszczelności zbiornika bezodpływowego i zgłoszenia tego faktu gminie, § 8 ust. 9 – 11, § 10 ust. 1 pkt 2, § 10 ust 1 i ust. 2 , § 13 ust. 1 pkt 1 od słów „, a ich usytuowanie...” i ust. 3 oraz § 17 z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Stare Juchy, na sesji w dniu 28 stycznia 2013 r., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podjęła uchwałę, o której na mowa wstępie. Przedmiotem uchwały jest przyjęcie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stare Juchy, stanowiącego jej załącznik.

W § 2 uchwały Rada wskazała, iż traci moc uchwała Nr XLIX/268/2010 Rady Gminy Stare Juchy z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stare Juchy. W tym miejscu wskazać należy, iż zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011, Nr 152, poz. 897 z późniejszymi zmianami) regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalone przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych regulaminów,

nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, i mogą być zmieniane w zakresie upoważnienia zawartego w ustawie zmienianej w art. 1. Omawiana ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., zatem zgodnie z przytoczoną powyżej regulacją uchwalone przed wejściem w życie ustawy przez właściwe organy regulaminy utrzymania czystości i porządku utraciły moc najpóźniej 31 grudnia 2012 r. Bez wątplenia uchwała Nr XLIX/268/2010 Rady Gminy Stare Juchy z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stare Juchy objęta jest dyspozycją art. 22 ust. 2 przedmiotowej uchwały, zatem bezprzedmiotowym jest zapis § 2 uchwały Nr XXIX.198.2013 Rady Gminy Stare Juchy z dnia 28 stycznia 2013r., stanowiący o utracie mocy obowiązującej poprzedniej uchwały regulującej to zagadnienie, skoro akt ten został wyeliminowany z obrotu prawnego przez normę rangi ustawowej.

Również szereg zapisów regulaminu w sposób istotny narusza prawo.

Na wstępie należy podkreślić, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do obowiązkowych zadań własnych gminy należy zapewnienie czystości i porządku na swoim terenie oraz tworzenia niezbędnych warunków 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 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy. W ust. 2 przepisu ustawodawca doprecyzował wymagania w zakresie regulacji, jakie winny być zawarte w regulaminie. Zadaniem organu stanowiącego gminy jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, lecz wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisie tym ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem "w szczególności", a dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. Wyliczenie kategorii spraw przekazanych organowi stanowiącemu gminy do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ma zatem charakter wyczerpujący. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego 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. Wszelkie odstępstwa od

katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniający- art. 4 ust. 2 ustawy stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

W § 3 ust. 2 regulaminu Rada wskazała, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości między innymi poprzez przyłączenie nieruchomości do nowo wybudowanej sieci kanalizacyjnej, które nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków (pkt 3), włączenie się z wodami opadowymi do istniejącej sieci kanalizacyjnej – deszczowej lub rozprowadzenie wód opadowych na terenie nieutwardzonym swojej nieruchomości (pkt 4).

Podkreślić należy, że kwestie związane z obowiązkiem odprowadzania nieczystości ciekłych za pośrednictwem sieci kanalizacyjnej, bądź gromadzenia ich w zbiorniku bezodpływowym lub wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków został uregulowany w sposób wyczerpujący w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zatem brak jest podstaw do ponownego regulowania tej samej materii w zapisach regulaminu. Przytoczona powyżej podstawa prawna nie zawiera również upoważnienia do nakładania obowiązków związanych ze sposobem zagospodarowania wód opadowych, jak uczyniła to Rada w zakwestionowanych zapisach regulaminu

Wadliwe są także zapisy § 3 ust. 2 pkt 5 i 6, zawierające regulacje dotyczące kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z powołanym przepisem regulamin winien zawierać szczegółowe zasady dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W § 3 ust. 2 pkt 5 Rada wskazała, iż obowiązkiem właścicieli nieruchomości jest usuwanie z budynków i ich części sopli i nawisów śniegu znajdujących się wzdłuż nieruchomości stwarzającej zagrożenie dla przechodniów. Zapis powyższy wykracza poza granice ustawowego upoważnienia, które przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do określenia w/w zasad tylko względem części nieruchomości służących do użytku publicznego, co rodzi konieczność stwierdzenia jego nieważności w zakresie, w jakim nie posiada on ustawowego umocowania. Istotnie narusza prawo zapis zawarty w zdaniu 2 § 3 ust. 2 pkt 6, stanowi on bowiem jedynie powtórzenie normy rangi ustawowej, zawartej w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jak już to zostało wskazane powyżej, regulamin winien normować zagadnienia wskazane enumeratywnie w art. 4 ustawy i nie może stanowić szczególnego rodzaju informatora o treści praw i obowiązków wynikających z przepisów rangi ustawowej. Z tego też powodu zachodzi także konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zapisu § 3 ust. 3, stanowiącego powtórzenie normy wynikającej z art. 5 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 5 ust

10 regulaminu, w którym Rada wskazała, iż regulacja dotycząca organizowania imprez masowych określa właściwa ustawa.

W § 3 ust. 2 pkt 9 Rada uzależniła naprawę pojazdów samochodowych poza warsztatami od niepowodowania zanieczyszczenia wód lub gleby.

Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 8 listopada 2012, sygn. akt: II OSK 2012/12, uznał iż: „uzależnienie możliwość 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”. Powyższe stanowisko w pełni podziela organ nadzoru.

W § 5 ust. 12 pkt 6 regulaminu Rada wskazała, iż w przypadku ulicznych punktów szybkiej konsumpcji, dla zapewnienia czystości wymagane jest również ustawienie na zewnątrz, poza lokalem, co najmniej jednego pojemnika na odpady. W ocenie organu nadzoru zapis ten narusza upoważnienie zawarte w art. 4 ust 2 pkt 2 ustawy, nakazuje bowiem właścicielom nieruchomości, na których położone są wskazane w tym zapisie lokale, dodatkowego pojemnika poza lokalem. W istocie organ stanowiący gminy w tym przypadku zastosował kryterium przedmiotu działalności prowadzonej na danej nieruchomości, a nie kryteria przewidziane w ustawie, tj. średnią ilość odpadów wytwarzanych w innych źródłach i liczby osób korzystających z pojemników, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności omawianego zapisu w zakresie, w jakim wykracza on poza ustawowe upoważnienie.

W § 7 Regulaminu, Rada wprowadziła szereg obowiązków oraz zakazów dotyczących:

- spalania odpadów
- zakopywania odpadów i padłych zwierząt
- mieszania w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego żużla i popiołu, oraz określonych w regulaminie odpadów
- spalania w pojemnikach odpadów
- odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odcieków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są ścieki bytowe oraz do kanalizacji sanitarnej

Obowiązki i zakazy wprowadzone w kwestionowanym § 7 regulaminu wykraczają poza upoważnienia zawarte w art. 4 ust. 2 wyżej powołanej ustawy, zostały zatem wprowadzone do regulaminu bez podstawy prawnej.

Wadliwy jest również zapis § 8 ust. 6 pkt 2 regulaminu, w którym Rada wskazała, iż podmiot uprawniony, niezależnie od częstotliwości opróżniania koszy ulicznych ma obowiązek nie dopuścić do przepelnienia koszy ulicznych i wysypywania odpadów na ziemię.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż regulamin może być, co do zasady, źródłem obowiązków właścicieli nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jak wynika natomiast z omawianego zapisu, intencją Rady było oderwanie określonego w nim obowiązku od kryterium własności nieruchomości, na której powstają odpady i nałożenie go na „podmiot uprawniony”. Regulamin przyjęty kwestionowaną uchwałą nie daje natomiast odpowiedzi do kogo skierowany został ten obowiązek, bowiem nie definiuje on pojęcia „podmiotu uprawnionego”. Definicji takiej nie zawiera również ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W konsekwencji uznać należy, iż zapis ten narusza zasady prawidłowej legislacji, zgodnie z którymi każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Omawiana powyżej regulacja regulaminu, skierowana do nieoznaczonego adresata, nie odpowiada opisanym powyżej kryteriom, co rodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

W ocenie organu nadzoru zachodzi również konieczność stwierdzenia nieważności zapisów zawartych w § 8 ust. 6 pkt 7, w zakresie, w jakim nakłada on na właścicieli nieruchomości obowiązek usunięcia nieszczelności zbiornika bezodpływowego i powiadomienia o tym fakcie gminy oraz § 8 ust. 6 pkt 9 – 11, w których Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązki związane z udzielaniem informacji związanych z odbieraniem odpadów komunalnych i usuwaniem nieczystości ciekłych, przedstawianiem do wglądu i przechowywaniem dokumentów, sposobu usytuowania przydomowych oczyszczalni ścieków oraz częstotliwości usuwania osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni. Regulacje te wykraczają poza ramy ustawowego upoważnienia, zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Co więcej, zagadnienia te częściowo reguluje art. 6 ust 1 omawianej ustawy.

W materii regulaminowej nie mieści się także część postanowień Rozdziału 6 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 pkt 2 w którym wskazano, że wprowadzanie zwierząt domowych do miejsc i budynków użyteczności winny wynikać z regulaminów wydanych w oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, § 10 ust 2, dotyczącym określenia podmiotu, który określi zasady przewożenia zwierząt środkami komunikacji zbiorowej, odesłania do aktu regulującego zasady postępowania ze zwierzętami bezdomnymi oraz § 10 ust. 1, w którym wskazano podmioty zobowiązane do usunięcia padłych zwierząt. Na marginesie wskazać należy, iż do numeracji omawianego zapisu wkradł się błąd, polegający na dwukrotnym oznaczeniu odrębnych jednostek redakcyjnych jako ustęp 1.

Należy nadmienić, iż kwestie dotyczące padłych zwierząt regulują w określonym zakresie ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawa o ochronie zwierząt oraz ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Bez podstawy prawnej Rada w § 13 ust. 1 regulaminu wskazała, iż usytuowanie miejsca gromadzenia nieczystości wytwarzanych podczas chowu lub hodowli nie będzie powodować zanieczyszczania terenu nieruchomości oraz wód powierzchniowych i podziemnych, jak również nie będzie powodować uciążliwości zapachowych i rozprzestrzeniania się owadów, gryzoni i insektów. W tym miejscu po raz kolejny należy powołać się na wnioski płynące z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego o sygnaturze akt II OSK 2012/12 i stwierdzić, że zakwestionowana regulacja wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c., oraz wprowadza warunek braku zanieczyszczenia terenu nieruchomości oraz wód powierzchniowych i podziemnych. Wadliwy jest również zapis zawarty w § 13 ust. 3 regulaminu, w którym wskazano podmioty, na których ciąży obowiązek usunięcia padłych zwierząt gospodarskich, z przyczyn, które zostały omówione powyżej.

W ocenie organu nadzoru zachodzi również potrzeba stwierdzenia nieważności § 17 regulaminu. Obowiązujące przepisy nie mogą stanowić podstaw do umieszczenia w regulaminie zapisów dotyczących uprawnień upoważnionych pracowników oraz uprawnionych jednostek w zakresie czynności kontrolnych, sposobu przymusowego wykonania obowiązków określonych w regulaminie oraz sankcji karnych przewidzianych za naruszenie jego zapisów. Zagadnienia te zostały uregulowane w sposób wyczerpujący przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w szczególności art. 9u, 9v i art. 10, nie zawierając jakichkolwiek uprawnień w zakresie doprecyzowania zasad z nich

wynikających przez organy stanowiące gmin, bowiem jego postanowienia wykraczają poza zakres ustawowego upoważnienia

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Stare Juchy,
2. Wójt Gminy Stare Juchy.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Marian Podziewski

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska

Palenbowski