

PN.4131. 3A .13

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 XXV/134/2012 Rady Gminy Grunwald z siedzibą w Gierzwaldzie** z dnia 11 grudnia 2012r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Grunwald, w części dotyczącej :

- § 6 w zakresie sformułowań: w ust. 2 „, powinno nastąpić co najmniej na 2/3 jej szerokości, z zastrzeżeniem ust. 3” oraz ust. 4 „w sposób uniemożliwiający przedostanie się ich do układu korzeniowego roślin”,
- § 7 ust. 3 pkt 1,
- § 9,
- § 10 ust. 3,
- § 11,
- § 19
- § 21 – 23,
- § 25 ust. 1- 3, ust. 5- 6 i ust. 8,
- § 26 - 28,
- § 29 ust.2 oraz
- § 31.

Uzasadnienie

Rada Gminy Grunwald, na sesji w dniu 11 grudnia 2012 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 wstępie. Przedmiotem uchwały jest przyjęcie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Grunwald, stanowiącego jej załącznik.

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, jakie winny być zawarte w regulaminie. 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 1-8 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.

Organ nadzoru badając treść uchwalonego Regulaminu uznał, iż przepisy, o których mowa w sentencji rozstrzygnięcia naruszają prawo.

W § 6 Regulaminu, Rada, dokonała regulacji związanej z uprzątnięciem błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, wskazując w ust 2, iż usunięcie śniegu lub lodu z części nieruchomości, o której mowa w ust. 1 powinno nastąpić co najmniej na 2/3 jej szerokości, z zastrzeżeniem ust. 3, w zakresie, wskazanym w sentencji, zapis ten wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ust. 4 Rada zobowiązała właściciela nieruchomości do uprzątnięcia zanieczyszczeń wskazanych w ust. 1, w taki sposób, aby nie zanieczyszczać jezdni i dróg dla rowerów, a w przypadku usuwania śniegu lub lodu z użyciem środków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, w sposób uniemożliwiający przedostawanie się ich do układu korzeniowego roślin. W zakresie wyrazów „w sposób uniemożliwiający przedostawanie się ich do układu korzeniowego roślin”, zapis Regulaminu jest niezgodny z prawem.

Przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach (Dz.U. Nr 230 poz. 1960), w § 2 pkt 2 i 3 określają rodzaje środków chemicznych, jakie mogą być stosowane na drogach w celu usunięcia śniegu i lodu, które z pewnością nie są neutralne dla środowiska, a zatem nie można wykluczyć, że są również szkodliwe. W świetle zakwestionowanego zapisu Regulaminu, gdyby środki chemiczne

wyszczególnione w wyżej powołanym rozporządzeniu były w jakimkolwiek stopniu szkodliwe dla środowiska, mocą regulaminu nie mogłyby być stosowane .

W § 7 ust. 3 pkt 1 Regulaminu, Rada, uzależniła naprawę pojazdów samochodowych poza warsztatami od niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym emisji hałasu i spalin.

Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 8 listopada 2012 , sygn. akt: II OSK 2012/12, uznał iż: „, 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 § 9 Regulaminu, Rada wprowadziła szereg zakazów dotyczących:

- zagęszczania odpadów komunalnych zbieranych w pojemnikach w sposób uniemożliwiający ich usunięcie z pojemnika,
- wrzucania do pojemnika substancji palnych, żrących, toksycznych, gorącego popiołu oraz wlewania substancji ciekłych,
- umieszczania w pojemnikach do zbierania zmieszanych odpadów komunalnych innych odpadów, takich jak: odpady budowlane i rozbiórkowe, przeterminowane leki, chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, które należy zbierać oddzielnie na zasadach określonych w niniejszej uchwale,
- umieszczania w pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych odpadów niebezpiecznych oraz pochodzących z działalności gospodarczej.

Zakazy zawarte w kwestionowanym § 9 Regulaminu wykraczają poza upoważnienia zawarte w art. 4 ust. 2 wyżej powołanej ustawy, zostały wprowadzone do Regulaminu bez podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Zapisy § 10 ust. 3 oraz w § 11 Regulaminu, wykraczają poza zakres ustawowego upoważnienia, wynikającego z powyższego przepisu, dotyczą bowiem odpowiednio, lokalizacji szczelnego zbiornika bezodpływowego nieczystości ciekłych lub oczyszczalni przydomowej, w sposób umożliwiający dojazd do nich pojazdu asenizacyjnego

przedsiębiorcy uprawnionego do ich opróżniania oraz przyjęcia, iż odbieranie odpadów komunalnych musi następować w terminach zapewniających właściwy stan sanitarno-porządkowy nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do wspólnego użytku publicznego. W świetle upoważnienia zawartego w powołanym art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, Rada winna określić częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych. Ustalona przez Radę częstotliwość nie powinna dopuszczać do przepelniania pojemników, w które wyposażone są nieruchomości, nie powinna ona być jednak uzależniona od zapewnienia stanu **sanitarno-porządkowego nieruchomości oraz terenów, o których mowa w kwestionowanym zapisie**. Poza tym, pojęcie stanu sanitarno-porządkowego jest pojęciem nieostrym i egzekwowanie powyższego zapisu w praktyce nastęrczałoby wiele problemów. Przepisy natomiast aktu prawa miejscowego, zgodnie z „zasadą poprawnej legislacji” winny być czytelne i jednoznaczne, nie budzące wątpliwości przy ich stosowaniu. Odnosząc do lokalizacji zbiorników bezodpływowych oraz oczyszczalni przydomowych, to nadmienić należy, iż w Regulaminie ustawodawca przewidział jedynie regulacje dotyczącą warunków rozmieszczenia pojemników, stosownie art. 4 ust. 2 pkt 2 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 § 21, dotyczącego zakazu wpuszczania zwierząt domowych na tereny w nim opisane, m.in. do piaskownic, na place zabaw i miejsca zabaw dzieci, baseny, cmentarze (...). Obowiązek bowiem ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów nie może być, 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.

Również regulacje zawarte w postanowieniach § 22 i 28 oraz 23 Regulaminu nie powinny znaleźć odzwierciedlenia w materii regulaminowej, dotyczą one bowiem, odpowiednio sposobu postępowania z padłymi zwierzętami oraz zakazu dokarmiania zwierząt i ustawiania budek/domków dla tych zwierząt poza miejscami wyznaczonymi przez właściciela nieruchomości.

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.

W ramach, przewidzianych w 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 mieszczą się zapisy § 25 ust. 1, ust. 3 i ust. 8 Regulaminu, zobowiązujące:

- właścicieli nieruchomości utrzymujących zwierzęta gospodarskie do prowadzenia hodowli w sposób nieuciążliwy dla sąsiednich nieruchomości, w szczególności przykrych zapachów (ust. 1),
- usytuowanie hodowle zwierząt i jej prowadzenie w taki sposób, aby nie pogarszała warunków zdrowotnych, sanitarnych i porządkowych otoczenia, nie powodowała zanieczyszczenia powietrza, gleby i wody oraz innych uciążliwości dla ludzi zamieszkujących sąsiednie nieruchomości (ust.3) oraz

- ustawiania uli pszczelich w odległości nie mniejszej niż 30 m od zabudowań mieszkalnych.

Zauważyć należy, 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 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. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. 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.

W § 25 ust. 2 Regulaminu, Rada dopuszczając hodowlę zwierząt gospodarskich na terenach o zabudowie jednorodzinnej, jednocześnie wprowadziła, w przypadku nieruchomości sąsiadujących z nieruchomościami zabudowanymi budynkami mieszkalnymi lub budynkami użyteczności publicznej obowiązek uzyskania pisemnej zgody właścicieli lub zarządców tych nieruchomości i opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego. Należy wskazać, iż zapis ten wykracza poza regulację regulaminową, odnosi się do prawa sąsiedzkiego, zmusza on, w sposób pośredni właścicieli nieruchomości sąsiadujących do składania pisemnych oświadczeń. W powoływanym wyżej wyroku Naczelny Sąd Administracyjny również uznał, iż wprowadzenie wymogu uzyskania zgody sąsiednich nieruchomości na usytuowanie hodowli wkracza w materię prawa sąsiedzkiego, określoną w art. 144 k.c. Kwestie konieczności uzyskania stosownych opinii regulują odrębne przepisy.

Postanowienia § 25 ust. 5 i 6 oraz § 26 Regulaminu również zostały wprowadzone bez podstawy prawnej. Kwestie odprowadzania ścieków z pomieszczeń dla zwierząt gospodarskich, składowania wydalín zwierząt, obornika, odpadów i innych nieczystości pochodzących z hodowli oraz zakazu zanieczyszczania terenu nieruchomości, domów, ulic i innych miejsc publicznych w tym także zanieczyszczeniami, o których mowa w kwestionowanym zapisie, regulują odrębne przepisy, odpowiednio – ustawa z dnia 10 lipca 2007 o nawozach i nawożeniu (Dz.U. Nr 147 poz. 1053 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 20 maja 1971 r. kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2010r. Nr 46 poz. 275 z późn. zm). Zgodnie z art. 145 kodeksu wykroczeń, kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Również § 27 Regulaminu wykracza poza upoważnienie zawarte w powołanym art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, w którym Rada postanowiła, iż wymagania dotyczące chowu i hodowli zwierząt gospodarskich nie dotyczą placówek i zakładów utrzymujących zwierzęta do celów badawczych i naukowych, a także(...). Sposób prowadzenia działalności przez podmioty, o których mowa w kwestionowanym zapisie regulują bowiem przepisy powszechnie obowiązujące oraz stosowne zezwolenia.

W § 29 ust. 2 Regulaminu, Rada określiła sposób, który uznaje się za wykonanie obowiązku przeprowadzenia deratyzacji. W świetle postanowień art 4 ust 2 pkt 8 wyżej powołanej ustawy, Rada winna jedynie wyznaczyć obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzenia, a zatem zapis § 29 ust. 2 Regulaminu, wykracza poza zakres upoważnienia powyższego przepisu.

W Rozdziale 9 Regulaminu, zostały uregulowane postanowienia końcowe, wśród nich znalazł § 31, z którego wynika, iż nieprzestrzeganie zapisów regulaminu powoduje sankcje określone w art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Zapis ten wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jedynie bowiem przepisy porządkowe wydawane na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminny, mogą określać sankcje za ich nieprzestrzeganie. Uchwalony Regulamin nie jest przepisem porządkowym, a zatem nawet pośrednie określenie sankcji, poprzez odwołanie się do przepisów ustawy jest pozbawione podstawy prawnej.

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.

Otrzymują:
Przewodniczący Rady Gminy Grunwald,
Wójt Gminy

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska

Regulamin

WOJEWODA
w/z
Jan Mścianica
WICEWOJEWODA