

PN.4131. 341 .2013

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając 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 uchwały Nr **XXXV/144/13 Rady Gminy Piecki z dnia 13 maja 2013r.** w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piecki.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Piecki, powołując się na art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r., poz. 391 z późn. zm.) ustaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piecki, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXV/144/13.

W ocenie organu nadzoru w/w uchwała Rady Gminy w sposób rażący narusza prawo. Analiza obowiązujących przepisów prawnych wskazuje, iż zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach m.in. sprawy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – to gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne 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 w/w art. 4 ustawodawca doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie. W świetle ustępu 2 w/w przepisu regulaminy określają szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów,

zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) 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:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

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 1-3, 5-8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisie tym ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem „w szczególności”, a dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego regulaminu nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza zakres upoważnienia zawartego w wyżej powołanym art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tego typu rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie, poprzez przepisy prawa miejscowego, jakim jest regulamin w sferę praw i wolności obywateli. Podkreślić ponadto trzeba, że Konstytucja RP w art. 7 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Wobec tego każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest zatem dokonywanie wykładni rozszerzającej.

Organ nadzoru badając treść załącznika do uchwały Nr XXXV/144/13 stwierdził, iż Rada Gminy Piecki ustalając Regulamin pominęła ustawowo obligatoryjny element. Nie określiła bowiem obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, do czego, w myśl cytowanych powyżej przepisów, była zobligowana, gdyż zadaniem legislacji gminnej jest wyznaczenie obszarów

podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzania. Zapisu § 17 ust. 1 Regulaminu zakładającego, że obowiązkowej deratyzacji podlegają nieruchomości zabudowane na całym obszarze Gminy Piecki, nie można uznać za wyczerpanie dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 w/w ustawy. Wskazać należy, że pojęcie „wyznaczyć” winno być rozumiane jako „oznaczyć, odgraniczyć, wyróżnić za pomocą znaków, określić jakąś wielkość za pomocą obliczeń” (mały słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 1087). Przepis § 17 ust. 1 załącznika do uchwały sformułowany został w sposób niedookreślony, niepozwalający na przyjęcie, że doszło do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 lutego 2013r., sygn akt II SA/OI 46/13). Stwierdzić wobec tego należy, że niewykonanie dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r., poz. 391 z późn. zm.) skutkuje koniecznością wyeliminowania całego aktu prawnego z obrotu prawnego.

Zauważyć ponadto należy, że Rada ustalając Regulamin, niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

Ze względu na działanie bez podstawy prawnej zakwestionowany musi zostać § 4 ust. 2 załącznika do w/w uchwały stanowiący, że właściciele nieruchomości są zobowiązani do przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej. W przypadku braku możliwości przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej – wyposażenia w szczelny zbiornik bezodpływowy spełniający wymagania określone w odrębnych przepisach – rada nie może ingerować w tę sferę, gdyż obowiązki właścicieli nieruchomości w tym zakresie wynikają wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z obrotu prawnego wyeliminowany musi być przepis § 10 ust. 1 pkt 6 lit a i lit. b Regulaminu w części nakładającej na w apteki i ośrodki zdrowia, sklepy ze sprzętem oświetleniowym, elektrycznym, umieszczania odpowiednio pojemników na przeterminowane leki i zużyte baterie. Organy stanowiące gminy muszą działać w granicach prawa. Żaden powszechnie obowiązujący przepis nie upoważnia rady do nałożenia na w/w podmioty obowiązku umieszczenia na ich terenie pojemnika do gromadzenia przeterminowanych leków, czy zużyte baterie. Jest to nieuprawnione ingerowanie w prawo własności. Pojemnik taki może być umieszczony tylko w oparciu o umowę zawartą z właścicielem apteki, ośrodka zdrowia, czy sklepu. Rada nie jest uprawniona do wkraczania w tym zakresie w stosunki cywilnoprawne.

Niegodnymi z prawem są także zapisy § 11 Regulaminu ustalające de facto zasady doboru objętości zbiorników bezodpływowych, w myśl, których właściciel nieruchomości niemający możliwości włączenia jej do systemu kanalizacji sanitarnej, zobowiązany jest do posiadania szczelnego zbiornika lub przydomowej oczyszczalni. Zbiornik musi być opróżniany w taki sposób by nie dopuścić do jego przelewania, jednak nie rzadziej niż raz na pół roku - przyjmując zużycie wody według wodomierza lub jako równe 2,5 m³/osobę/miesiąc. Częstotliwość opróżniania z osadów ściekowych zbiorników oczyszczalni przydomowych wynika z ich instrukcji eksploatacji (ust. 1) w przypadkach związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej należy przyjąć normy zapisane w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych

norm zużycia wody (Dz. U. z 2002 r. Nr 8 poz. 70) (ust. 2).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002r., Nr 75, poz. 690) w Rozdziale 7 Działu II wskazuje, iż zbiorniki bezodpływowe służą do gromadzenia nieczystości ciekłych. Określa również warunki ich rozmieszczenia, które zależą od pojemności. Rada działając na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach może określić jedynie częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Nie ma natomiast uprawnień do kształtowania ustaleń mających wpływ na objętość zbiorników bezodpływowych.

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalnym jest również § 16 ust. 2 pkt 3 Regulaminu, gdyż w/w przepisem Rada w sposób nieuprawniony wkroczyła w regulację tzw. prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego. W/w § 16 ust. 2 pkt 3 przewiduje bowiem, że na pozostałych terenach wyłączonych z produkcji rolnej dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich pod następującymi warunkami nie dopuszczać do powstania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości takich jak: hałas, odór.

Zauważyć w tym miejscu trzeba, iż przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają gminie uprawnienia do kreowania w regulaminie praw podmiotowych osób trzecich, ze swej istoty będących przedmiotem regulacji prawa cywilnego. Wyłącznie bowiem prawo cywilne reguluje stosunki sąsiedzkie, a w ich ramach kwestie tzw. immisji.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Martyn Pielziewski

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Piecki;
2. Wójt Gminy Piecki.

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Spasńska

Elżbieta Spasńska