

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. B .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 XXI/172/12 Rady Gminy Dźwierzuty z dnia 28 grudnia 2012r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Dźwierzuty, w części dotyczącej :

- § 2 w zakresie sformułowania: ust. 4 lit. e „i nie stwarzać uciążliwości dla otoczenia ” oraz ust. 8 lit. c,
- § 3 w zakresie: ust.1 lit a i c – w całości, lit b – w zakresie sformułowania „ z części nieruchomości służących do użytku publicznego” oraz ust. 3 w zakresie sformułowania: „ tylko za zgodą właściciela nieruchomości, jeżeli nie spowodują zanieczyszczenia wód i gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów”,
- § 4 w zakresie sformułowania: ust. 1., od przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne, ust. 5 oraz ust. 7 lit. f tiret10,
- § 5 w zakresie sformułowań: lit. a „ do którego właściciel posiada tytuł prawny” oraz lit. b „ z zastrzeżeniem § 4 ust. 5 regulaminu,
- § 6 ust. 3 w zakresie sformułowania: „oraz zanieczyszczeniu gleby i wody”,
- § 7 lit.e oraz lit. h i lit. i,
- § 9 ust. 1 lit. b,
- § 10 ust. 2 lit. e oraz lit.. f w zakresie sformułowania „ustawionych w odległości, co najmniej 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości i zagrożenia dla właścicieli nieruchomości sąsiednich”,
- § 12.

Uzasadnienie

Rada Gminy Dźwierzuty, na sesji w dniu 28 grudnia 2012 r., powołując się na art.18 ust. 2 pkt 15 , art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podjęła uchwałę, o której na wstępie. Przedmiotem uchwały jest uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dźwierzuty, 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 § 2 ust. 4 lit. e Regulaminu, Rada określając sposób postępowania z odpadami komunalnymi, wskazała, m.in. iż właściciele kompostujący we własnym zakresie odpady biodegradowalne (które ulegają rozkładowi maksymalnie w ciągu roku) winni nie stwarzać uciążliwości dla otoczenia. W § 3 ust. 3 Regulaminu natomiast w regulacji określającej warunki dotyczące drobnych napraw, Rada postanowiła, iż można ich dokonywać tylko za zgodą właściciela nieruchomości, jeżeli nie spowodują zanieczyszczenia wód i gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów.

Zapisy te, w części wskazanej w sentencji, wykraczają poza upoważnienie art. 4 ust. 2 ustawy.

Należy wskazać, że to Kodeks cywilny reguluje kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich. W myśl art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymywać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. 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 wyroku tym Sąd również uznał, iż: „ 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". Powyższe stanowisko w pełni podziela organ nadzoru.

W § 2 ust. 8 lit. c Regulaminu, Rada przyjęła, iż w przypadku odpadów budowlanych i rozbiórkowych, dopuszcza się wykorzystywanie gruzu niezanieczyszczonego innymi odpadami do utwardzania dróg na terenie własnej nieruchomości lub przekazywania go na drogi gminne.

Powyższy zapis nie mieści się w materii regulaminowej, nie odnosi się on bowiem do zbierania, czy do odbierania odpadów komunalnych, a do jego wykorzystania, a zatem do zagospodarowania powstałych odpadów. Należy wskazać dodatkowo, iż ustawodawca w ramach materii regulaminowej nie przewiduje możliwości ingerowania w prawo własności, określając np. sposób utwardzania dróg na terenie nieruchomości. Zgodnie z art. 140 Kodeksu cywilnego, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. A zatem to właściciel nieruchomości decyduje o sposobie korzystania z nieruchomości, pod warunkami o których mowa w powołanym przepisie, a zatem, w tym także co do sposobu utwardzania dróg.

W § 3 ust. 1 Regulaminu, Rada dokonała regulacji związanej z uprzątnięciem błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, wskazując iż:

- właściciele nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń na terenach publicznych położonych wzdłuż nieruchomości, realizują w sposób nie zakłócający ruchu pieszych i pojazdów - (lit.a) ,
- uprzątnięcie błota, śniegu i lodu, z części nieruchomości do użytku publicznego należy rozpocząć niezwłocznie po ich pojawieniu się, a innych zanieczyszczeń (w tym pisku po roztopach) w miarę potrzeb, po czym należy złożyć je na skraju chodnika, tak aby mogły je sprzątnąć służby utrzymujące w stanie czystości jezdnię (lit. b),
- w okresie zimowym, w celu likwidacji śliskości na chodnikach położonych wzdłuż nieruchomości, zobowiązani są do posypywania go piaskiem lub piaskiem zmieszany z środkami chemicznymi nie działającymi szkodliwie na tereny zieleni oraz drzewa (lit. c).

Stosownie do ust. 2 pkt 1 lit. b art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych nieczystości z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jednocześnie w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy ustawodawca zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych

wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Nieuprawnioną zatem modyfikację ww. przepisu stanowią postanowienia § 3 ust. 1 lit. a oraz w części wskazanej w sentencji § 3 ust. 1 lit. b. W ocenie organu nadzoru obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń ogranicza się do konieczności uprzątnięcia ich z chodników, położonych wzdłuż nieruchomości. W ramach Regulaminu brak jest zatem podstaw do zobowiązania do uprzątnięcia na terenach publicznych położonych wzdłuż nieruchomości (lit a) oraz z części nieruchomości służących do użytku publicznego (lit. b), jest to znacznie większy obszar niż wynika to z powołanego przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. W ramach upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b ustawy nie mieści się także usuwanie śliskości.

Ponadto należy wskazać, iż, 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 § 4 ust. 1 Regulaminu, wskazano iż właściciele nieruchomości obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do gromadzenia odpadów komunalnych realizują poprzez zakup lub wdzierżawienie od przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne.

Powyższy zapis, w części wskazanej w sentencji, narzuca na właścicieli nieruchomości, do obowiązku których należy wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych, w przypadku ich dzierżawienia, zawarcie umowy wyłącznie z przedsiębiorcą odbierającym odpady. Tymczasem brak jest ustawowej delegacji dla rady gminy do wprowadzenia takiego ograniczenia. Właściciel winien mieć możliwości zakupu lub wdzierżawienia pojemników także od innych podmiotów dysponujących takimi pojemnikami.

W § 4 ust. 5 Regulaminu, Rada przewidując możliwość dostosowania kolorystyki i sposobu odbioru odpadów w workach foliowych przez przedsiębiorcę odbierającego odpady w porozumieniu z gminą, w sposób nieuprawniony, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała swoje kompetencje innemu podmiotowi. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 ustawy, to rada gminy winna określić rodzaj pojemników, w tym zatem także ich kolorystykę oraz sposób odbioru odpadów zebranych przez właścicieli nieruchomości. W tym miejscu należy wskazać, iż w świetle powyższego niezbędne było uchylene zapisu § 5 lit. b, w części, o której mowa w sentencji.

W § 7 lit e Regulaminu, zobowiązano organizatorów imprez masowych do wyposażenia miejsca w kosze na odpady, określając minimalną ich wielkość i przenośne toalety wg potrzeb, i do niezwłocznego, po zakończeniu imprezy usunięcia powstałych odpadów i nieczystości ciekłych.

Przedmiotowe postanowienia Regulaminu są niezgodne z prawem, bowiem o sposobie pozbywania się odpadów powstałych w czasie imprez masowych decydują organizatorzy tych imprez i właściciele nieruchomości. Rada nie jest uprawniona do ingerowania w tym zakresie w stosunki cywilnoprawne. (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 maja 2011r. sygn. akt II SA/OI 156/11). Ponadto należy wskazać, iż organizatorzy imprez nie należą do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 wyżej powołanej ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. Regulacje dotyczące organizowania imprez masowych określa ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909 ze zm.), nie zachodzi zatem konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie w postaci odpowiedniego upoważnienia. Do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku nie należą również podmioty prowadzące działalność w handlową i gastronomiczną, zobowiązanie zatem ich, w postanowieniach § 4 ust. 7 lit f tiret 10 Regulaminu, do ustawienia również poza lokalem, co najmniej jednego kosza o pojemności 30 l na odpady, dla zapewnienia czystości jest pozbawione podstawy prawnej. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w powołanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2012 r., sygn. akt: II OSK 2012/12.

Nadto przyjęte w § 5 lit. a, sformułowanie „do którego właściciel posiada tytuł prawny” jest niezrozumiałe, ponieważ właściciel, w tym także właściciel w rozumieniu art. 2 ust 1 pkt 4 ustawy zawsze posiada tytuł prawny do nieruchomości.

Nie wiadomo więc, kogo de facto Rada miała na myśli konstruując ten zapis. Skoro regulamin jest aktem prawa miejscowego, to jest również źródłem prawa w rozumieniu Konstytucji RP, w związku z czym powinien spełniać konstytucyjne standardy stanowienia prawa. Przepisy winny być sformułowane w sposób precyzyjny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Natomiast przepisy precyzyjne, to przepisy sformułowane w możliwie najwyższym stopniu jednoznacznie, tak aby ograniczyć interpretatorowi zbędne wątpliwości w odtworzeniu z nich norm prawnych wyznaczających co, kto, kiedy i jak powinien czynić. Stwarza to stan pewności prawa i ogranicza arbitralność stosujących je organów, usuwa ewentualne rozbieżności interpretacyjne, przez co buduje zaufanie jednostki do Gminy i tworzonych przez nią prawa.

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 § 6 ust. 3, w części zapisu „zanieczyszczeniu gleby i wody” oraz w § 7 lit. h i lit. i Regulaminu, wykraczają poza zakres ustawowego upoważnienia, wynikającego z powyższego

przepisu, dotyczą bowiem odpowiednio, zobowiązania właścicieli nieruchomości, do usuwania nieczystości ciekłych z częstotliwością zapobiegającą przepełnieniu zbiornika, do zapobiegania przed zanieczyszczeniami gleby i wody, zobowiązania odbiorcę odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych do używania samochodów specjalistycznych, zgodnych z wymogami określonymi w odrębnych przepisach oraz zobowiązania pracowników podmiotu uprawnionego do usuwania zanieczyszczeń powstających w wyniku załadunku i transportu odpadów oraz nieczystości płynnych.

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 opróżniania zbiorników bezodpływowych znajdujących się na terenie nieruchomości, nie powinna jednak uzależniona być od zanieczyszczania gleby, czy wody, które stanowią elementy przyrodnicze składające się środowisko. Kwestie dotyczące zanieczyszczania środowiska regulują przepisy odrębne, w tym ustawa Prawo ochrony środowiska.

Odnosząc do obowiązków, o których mowa w kwestionowanych zapisach § 7 lit. h i lit. i, to należy wskazać, iż regulamin nie może określać obowiązków podmiotu zajmującego się wywozem nieczystości, czy jego pracowników, lecz wyłącznie obowiązki właściciela nieruchomości. Kwestie poruszane w powyższych zapisach – w stosunku do podmiotów odbierających nieczystości ciekłe, winny znaleźć odzwierciedlenie, odpowiednio w uchwale rady gminy, określającej wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz w zezwoleniu, czy umowie wiążącej właściciela nieruchomości z odbiorcą. Natomiast w stosunku do podmiotu odbierającego odpady komunalne, kwestie używanych przez nich pojazdów świadcząc usługi wynikają z przepisów wyżej powoływanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz z przepisów wykonawczych. Sposób natomiast świadczenia usług określa uchwała rady gminy wydana na podstawie art. 6 r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości (...).

W materii regulaminowej nie mieści się także postanowienie 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 § 9 ust. 1 lit. b, z którego wynika iż osoby utrzymujące zwierzęta domowe na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku są zobowiązane do ponoszenia pełnej odpowiedzialności za szkody, zagrożenia i uciążliwości spowodowane ich zachowaniem. Kwestia odpowiedzialności za zachowania zwierząt wynika ze stosownych ustaw, w tym ustawy kodeks cywilny oraz ustawy kodeks wykroczeń.

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 mieści się zapis § 10 ust. 2 lit. f Regulaminu w zakresie wyznaczenia odległości od granicy nieruchomości oraz sposobu ustawienia uli pszczeli, w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości i zagrożenia dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Zauważyć należy, że jak wspomniano wyżej, 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 by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Rada Gminy Dźwierzuty nie posiada uprawnienia do doprecyzowania w/w regulacji.

Rada nie jest także uprawniona, w ramach Regulaminu, do zobowiązania do przekazania padłych zwierząt podmiotowi zajmującemu się utylizacją zwłok zwierzęcych.

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.

Dodać trzeba, że wyczerpujące określenie w art. 4 ust 2 ustawy spraw, które mogą być regulowane w regulaminie, oznacza również zakaz wprowadzania materii nieuregulowanej tym przepisem. Zapisy § 12 Regulaminu naruszają tę zasadę. Wobec tego wprowadzenie do przedmiotowej uchwały postanowień dotyczących wskazania, iż w sprawach nieuregulowanych w regulaminie stosuje się przepisy ustaw i rozporządzeń, w których zostały podane określone wytyczne postępowania (ust.1) oraz wskazywanie organu właściwego do nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających Regulaminu (ust. 2) - rażąco naruszają prawo. Wskazać też trzeba, iż zgodnie z art. 5 ust 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust 1-4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Podkreślić również należy, iż zgodnie z zasadami poprawnej legislacji, akty podustawowe nie mogą zawierać regulacji odsyłających do stosowania przepisów wyższego rzędu.

Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Rada gminy nie może zamieszczać w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, pod rygorem dopuszczenia się istotnego naruszenia prawa, regulacji wykraczających poza katalog zagadnień określonych w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy, czy też nieznajdujących uzasadnienia w przedmiotowej delegacji ustawowej. Zadaniem legislacji gminnej jest określenie wymagań w zakre-

się utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, nie wszystkich jednak, lecz jedynie takich, które zostały wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

W związku z tym postanowiono jak na wstępie.

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 Dźwierzuty,

Wójt Gminy Dźwierzuty

~~WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI~~

~~Marian Podziewski~~

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska

Rydzewicz