

Olsztyn, dnia 23 stycznia 2013 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.36 .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 §5 ust. 1 pkt 1, pkt 2, co do sformułowania” z części nieruchomości służącej do użytku publicznego i”, pkt 3, §5 ust. 7 i 9 od słów „jeżeli nie spowodują zanieczyszczenia środowiska (...), §6 ust. 4, §7, §9 pkt. 2 ,§ 11 ust. 2, §15 ust. 3 i 5 od słów „budowy budowli przeznaczonych do gromadzenia obornika (...), §17 ust. 2 i §18 uchwały nr RG.0007.152.2012 Rady Gminy Kowale Oleckie z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kowale Oleckie.**

Uzasadnienie

Rada Gminy w Kowalach Oleckich uchwalała, o której mowa na wstępie, 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 Kowale Oleckie.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Gminy w zakwestionowanym zakresie w sposób rażąco naruszający prawo.

Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulamin 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 regulaminu 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 na terenie gminy. 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 przepisów kompetencyjnych.

§ 5 ust. 1 pkt. 1 regulaminu, w których gmina zobowiązała właścicieli nieruchomości do utrzymania na ich terenie porządku i czystości oraz należytego stanu sanitarno higienicznego. Tymczasem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada kompetencje tylko do określenia warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, nie zaś formułowania wymagań w tym zakresie w odniesieniu do całej nieruchomości.

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 uprzątkowania 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 uprzątkowania 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.

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, jak wynika to z treści § 5 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały, właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego. Podobnie wadliwy jest zapis § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały, art. 4 ust. 2 ustawy nie pozwala bowiem na nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania sopli i nawisów śniegu z dachu stwarzających zagrożenie dla przechodniów.

W §5 ust. 7 regulaminu wskazano obowiązek właścicieli nieruchomości przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Tymczasem przedmiotowa kwestia jest unormowana wprost w art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Brak jest więc podstawy prawnej do zamieszczenia tego zapisu w przedmiotowym regulaminie.

W § 5 ust. 9 uchwały Rada Gminy wprowadziła zapis umożliwiający dokonywanie doraźnych napraw pojazdów związanych z ich bieżącą eksploatacją poza warsztatami, „jeżeli nie spowodują zanieczyszczenia środowiska”. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja niezgodna jest prawem, gdyż takie sformułowanie ma zbyt ogólny charakter by adresaci norm mogli je stosować. Ponadto w dalszej części tego paragrafu Rada dopuściła w/w naprawy pod warunkiem, iż nie będą one stwarzać uciążliwości współużytkownikom nieruchomości, na której odbywa się naprawa, jak również użytkownikom nieruchomości sąsiednich. Taki zapis wkracza w regulację, dotyczące prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c i tym samym zapis powyższy został wprowadzony bez podstawy prawnej. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. Akt II OSK 2012/12.

Niedopuszczalne jest również umieszczenie w regulaminie czystości i porządku zakazów, odnośnie zagęszczania odpadów komunalnych, wrzucania substancji palnych, żrących, toksycznych, gorącego popiołu oraz wlewania substancji ciekłych oraz magazynowania na terenie nieruchomości odpadów komunalnych poza miejscami do tego przeznaczonymi czy umieszczania w pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych odpadów pochodzących z działalności gospodarczej (§ 6 pkt 4 Regulaminu). Tego rodzaju zapisy prowadzą bowiem do nałożenia, bez podstawy prawnej, obowiązków ponad te wynikające z ustawy.

W §7 regulaminu Rada nałożyła obowiązki na organizatorów imprezy masowej, co wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Stanowisko takie zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 30 kwietnia 2009 r. sygn. atk IISA/Sz 894/08.

Materia dotycząca spalania odpadów uregulowana jest odrębnymi przepisami tj. ustawą z dnia 27 kwietnia o odpadach (§9 pkt 2 regulaminu). W związku z tym brak jest podstaw prawnych do regulowania tych spraw uchwałą rady gminy.

W § 11 ust. 2 regulaminu zabroniono wprowadzania psów na teren placów zabaw, obiektów sportowych oraz do placówek handlowych, gastronomicznych i innych obiektów użytku publicznego. Tymczasem zakazy te powinny wynikać z innych aktów tj. z regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wydawanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast w przypadku innych nieruchomości zgodnie z decyzją dysponujących nimi osób.

W §15 ust. 3 regulaminu Rada przyjęła, iż utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej nie może zanieczyszczać środowiska, powodować zagrożeń sanitarno-epidemiologicznych i uciążliwości współużytkownikom nieruchomości oraz użytkownikom nieruchomości sąsiednich. Natomiast w ust. 5 tego paragrafu zakazała

budowy budowli przeznaczonych do gromadzenia obornika i odchodów zwierzęcych poza budynkami, w których prowadzona jest hodowla, gromadzenia i przechowywania obornika oraz odchodów zwierzęcych poza tymi budynkami na terenie nieruchomości. Powyższe kwestie, regulują odrębne przepisy, czyli ustawa z dnia 10 lipca o nawozach i nawożeniu /Dz. U. Nr 147, poz. 1053 ze zm/ oraz powoływany już w niniejszym rozstrzygnięciu art. 144 kc w stosunku do uciążliwości dla otoczenia.

W §17 ust. 2 Rada postanowiła, iż na pozostałych terenach (oprócz tych, na których prowadzona jest hodowla zwierząt gospodarskich) właściciele nieruchomości zobowiązani są do przeprowadzenia deratyzacji w miarę potrzeby. Tymczasem ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 4 ust. 2 pkt. 8 mówi o wyznaczeniu w regulaminie obszarów podlegających deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia. W świetle brzmienia w/w przepisu należy przyjąć, iż przytoczone postanowienie regulaminu nie wyczerpuje dyspozycji powyższego przepisu, w zakresie wyznaczenia terminu deratyzacji. Nie można bowiem przyjąć, iż spełnia ten warunek użycie dla określenia terminu, pojęcia „w miarę potrzeby” .

Z §18 uchwały wynika, iż nieprzestrzeganie zapisów regulaminu powoduje sankcje określone w art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zapis ten wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 w/w ustawy. Tylko przepisy porządkowe wydawane na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

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

Martin Podziewski

Otrzymuje:

- 1/ Przewodniczący Rady Gminy Kowale Oleckie,
- 2/ Wójt Gminy Kowale Oleckie

DYREKTOR
Wydziału Prawnego i Nadzoru
Elżbieta Sobąńska

Kem