



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 12 lutego 2013 r.

Poz. 719

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.131.2013 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 6 lutego 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2001 r., Nr 142, poz.1591; późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały nr XXVIII/223/2012 Rady Gminy Działdowo z dnia 28 grudnia 2012 r w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Działdowo.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.) Rada Gminy przyjęła Regulamin dotyczący utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Działdowo.

Uchwalona regulacja zawiera szereg zapisów, które w sposób istotny naruszają obowiązujące prawo, co uzasadniając wskazuję.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z delegacją ustawową, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Regulamin, zgodnie z ust. 2 art. 4, określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujące prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; wymagania dotyczące 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 średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, liczby osób korzystających z tych pojemników), także - wymagania dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Ponadto, rada gminy określić ma obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, jednak jedynie takie, jakie mają na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W odniesieniu do zwierząt gospodarskich, rada gminy ma obowiązek określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazy ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Rada gminy ma także obowiązek wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Sformułowanie normy kompetencyjnej, iż regulamin „określa szczegółowe zasady (...) dotyczące”, oznacza, że rada gminy ma obowiązek uregulowania wszystkich kwestii wskazanych w przepisie. W konsekwencji – brak w treści uchwały choćby jednego elementu wskazanego w normie kompetencyjnej, oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej, co oznacza konieczność zakwestionowania uchwalonej regulacji w całości.

W treści Rozdziału 8 § 23 - § 26 zatytułowanego „obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzania” (mającym realizować kompetencję przewidzianą w treści art. 4 ust. 2 pkt 8) ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach), Rada zamieściła postanowienia, wedle których:

1. właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi zobowiązani są do przeprowadzania, co najmniej raz do roku deratyzacji na terenie nieruchomości, przy czym – w odniesieniu do właścicieli budynków jednorodzinnych, obowiązek ten może być realizowany tylko w miarę potrzeby (§ 23)

2. w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt Gminy w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym określa obszary podlegające deratyzacji i termin jej przeprowadzenia w drodze zarządzenia (§ 24)

3. koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości (§ 25).

Powołana wyżej regulacja, w sposób istotny narusza prawo i nie może się ostać w obrocie jako norma prawa miejscowego. W treści badanego Regulaminu Rada Gminy Działdowo zawarła zapisy niemieszczące się w delegacji ustawowej, a jednocześnie – nie zawarła regulacji obligatoryjnej, tj. nie wskazała terminów przeprowadzania deratyzacji. Określenie, iż deratyzację przeprowadza się „co najmniej raz do roku” nie stanowi określenie terminu lecz najwyżej częstotliwość.

Wskazać także należy, że ustawodawca w art. 4 pkt 6 ustawy upoważnił wyłącznie radę gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, wyłączając przy tym możliwość regulowania innych kwestii, jak też możliwość derogowania kompetencji ustawowej na inny podmiot, w tym również na organ wykonawczy gminy.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w judykaturze. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, w wyroku z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn.: II SA/Ol 145/11 – **nie ma oparcia w treści normy kompetencyjnej, nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązku przeprowadzania deratyzacji, co najmniej raz w roku. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – jak podniósł sąd administracyjny, odnośnie deratyzacji ustawodawca upoważnił radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.**

Powyższe uzasadnia wnioski o niewyczerpaniu delegacji ustawowej i w konsekwencji - stwierdzenie nieważności aktu w całości

Niezależnie od tego, wskazać także trzeba, że zapisy regulaminu zawierają szereg dalszych postanowień, sprzecznych z obowiązującym prawem. Stopień stwierdzonych naruszeń jest na tyle duży, że za uzasadnione uznać należy ponowne, szczegółowe przeanalizowanie przez Radę materii podlegającej regulacji i uchwalenie Regulaminu w sposób odpowiadający zasadom prawidłowej legislacji, delegacji zawartej w normie kompetencyjnej, także unormowaniom prawnym zawartym na gruncie przepisów o randze wyższej niż akty prawa miejscowego. W sposób szczególny wskazać należy co następuje.

Przekazane do regulacji regulaminowej - w treści art. 4 ust. 2 pkt 1) lit a, pkt 2) i pkt 3) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zagadnienia dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmują prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów – we wskazanym zakresie, określenie rodzaju, minimalnej pojemności i warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, także utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W/w delegacją ustawową objęta jest także kompetencja określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Ustawodawca przekazuje także radom kompetencje do wskazania zasad utrzymania czystości i porządku w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Tymczasem, w treści badanego Regulaminu, w Rozdziale 2 – „Wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości”, Rada Gminy zawarła postanowienia dotyczące :

- obowiązków wyposażenia nieruchomości w pojemniki (§ 3 ust. 1 Regulaminu)
- przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnych (§ 3 ust. 2 Regulaminu)
- sposobu gromadzenia nieczystości ciekłych (§ 3 ust. 3 i ust. 4 Regulaminu)
- przekazywania odpadów zebranych selektywnie i pozostałych zmieszanych podmiotowi uprawnionemu do odbioru w terminach wyznaczonych harmonogramem (§ 3 ust. 8 Regulaminu)
- obowiązku uprzątkowania i zbierania odpadów z powierzchni nieruchomości i wnętrza budynków, zamykania, grabienia, zmywania zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości i utrzymywania nieruchomości w należytym stanie sanitarno – higienicznym, także zamykania, zmywania, malowania zanieczyszczeń z powierzchni posadzek podłóg, ścian i stropów przeznaczonych do wspólnego użytkowania (§ 3 ust. 5, ust. 9 i ust. 10 Regulaminu)
- obowiązku usuwania z nieruchomości materiałów rozbiórkowych i budowlanych (§ 3 ust. 14 Regulaminu)
- obowiązku wymiany piasku w piaskownicach, umieszczania plakatów, reklam, itp., zgłaszania Straży Miejskiej lub Urzędowi Gminy faktu zauważenia bezdomnego zwierzęcia podejrzanego o wściekliznę (§ 3 ust. 17, ust. 18, ust. 21 Regulaminu)
- postępowania z odpadami innymi niż komunalne (§ 3 ust. 19 Regulaminu)
- obowiązków przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów (§ 4 pkt 2) – 4) i pkt 15) Regulaminu oraz § 6 ust. 2 Regulaminu)
- zakazów stosowania (przy usuwaniu śniegu i lodu) środków chemicznych szkodliwych dla środowiska (§ 8 pkt 1) Regulaminu)
- zakazów niszczenia lub uszkodzenia obiektów małej architektury, urządzeń wyposażenia placów zabaw, pojemników do zbierania odpadów, obiektów przeznaczonych do umieszczania reklam i ogłoszeń, urządzeń stanowiących elementy infrastruktury komunalnej, np. hydrantów, transformatorów rozdzielni, linii energetycznych, telekomunikacyjnych, wiat przystanków, roślinności, deptania trawników oraz zieleńców, zakazów umieszczania na pniach drzew afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń itp. przybitych gwoździami, zakazów wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu, zakazów indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości, wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi, wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni dachów, podjazdów itp. (§ 8 pkt 2) - 7) Regulaminu)

Powołane wyżej zapisy uchwalone zostały bez podstawy prawnej. Szereg postanowień dotyczących zawartej w badanym Regulaminie materii, unormowany jest na gruncie ustawowym. Wskazać należy zwłaszcza, że obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki do odbierania odpadów oraz utrzymywania tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym - wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, postanowienia dotyczące przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej – stanowią materię regulowaną w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – m.in. art. 5 ust. 1 pkt 2, przy czym, ustawodawca nie upoważnił rady gminy do określenia terminu, w którym obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej ma być zrealizowany. Obowiązek gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych – wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, natomiast nakazy oddzielnego gromadzenia ścieków bytowych i gnojówki oraz gnojowicy – z art. 5 ust. 1 pkt 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Obowiązek przekazywania odpadów zebranych selektywnie i pozostałych zmieszanych podmiotowi uprawnionemu do odbioru w terminach wyznaczonych harmonogramem - wynika z treści art. 5 ust. 1 pkt 3b i art. 6 ust. 1 i 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada gminy nie może również nakładać na właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie uprzątkowania, grabienia, pielęgnacji, utrzymywania estetycznego wyglądu nieruchomości, zarówno w odniesieniu gruntu, jak również w odniesieniu do budynków lub ich części (sienie, korytarze, windy, itp.). Kompetencja rady gminy ograniczona jest do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości dotyczące uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku

publicznego. Jednocześnie też, nie znajduje podstaw wprowadzanie zakazu stosowania (przy usuwaniu śniegu i lodu) środków chemicznych szkodliwych dla środowiska. Zapis taki wkracza w materię regulowaną na gruncie art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, przy czym – nie uwzględnia treści dalszych przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Podkreślić należy, że dozwolone środki chemiczne określa rozporządzenie 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.

Regulacja regulaminowa, zawarta w treści § 3 ust 16 uchwały, iż drobne naprawy a więc wymiana kół, świec zapłonowych, żarówek, uzupełnianie płynów, regulacje, pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi, na terenie nieruchomości dozwolone są tylko za zgodą właściciela nieruchomości i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, a powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami ustaw, także nie mieści się w kompetencji ustawowej, gdyż dotyczą materii uregulowanej na gruncie odrębnych przepisów. W szczególności, wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt: II OSK 2012/12, 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”.

Zastrzeżenia budzi zapis § 9 pkt 4) myślnik 11 Regulaminu, a także zapis § 12 stanowiące, iż w przypadku lokali handlowych i gastronomicznych konieczne jest ustawienie na zewnątrz co najmniej jednego pojemnika na odpady, oraz, że właściciele nieruchomości udostępniający nieruchomość organizatorowi imprezy masowej są zobowiązani do wyposażenia miejsca, na którym się ona odbywa w jeden pojemnik o pojemności 120 l na 20 osób uczestniczących w imprezie oraz w szalety, przenośne w ilości jeden szalec na 100 osób uczestniczących w imprezie, jeżeli czas jej trwania nie przekracza 4 godzin, jeśli jest on dłuższy ilości te należy zwiększyć o 50% w stosunku do podanych wyżej na każde następne 4 godziny trwania imprezy. Zapisy Regulaminu w powołanym zakresie uchwalone zostały bez podstawy prawnej. Dodatkowo, zapis § 12 jest sprzeczny z art. 6 ustawy z dnia 20 marca 2009 r o bezpieczeństwie imprez masowych, zgodnie z którym to organizator imprezy ma obowiązek zapewnienia zaplecza sanitarno – higienicznego. Także regulacja zawarta w treści § 13 badanego Regulaminu, nie znajduje oparcia w normie kompetencyjnej.

Zapisy § 14 ust. 4 i ust. 5 Regulaminu stanowiące, iż miejsca gromadzenia odpadów komunalnych winny być zadaszone, ogrodzone i zamknięte, a dostęp do nich winny mieć wyłącznie osoby upoważnione oraz, że miejsca gromadzenia odpadów należy utrzymywać w stanie czystości poprzez ich zamiatanie i uprzątnię – wykracza poza materię regulaminową. Analogicznie ocenić należy zapisy § 16 pkt 1) – 7) Regulaminu, wprowadzające zakazy gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gruzu, popiołu, żużla, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych aniżeli komunalne pochodzących z działalności gospodarczej; zakazy spalania w pojemnikach i koszach na odpady jakichkolwiek odpadów, zakazy wrzucania do określonych pojemników i worków (przeznaczonych do selektywnej zbiórki papieru, tektury, szkła, tworzyw sztucznych), do kompostowników – innych, wymienionych w Regulaminie materiałów, zakazy odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz ośiąków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są nieczystości płynne pochodzenia bytowego.

Zakaz spalania odpadów na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych) ingeruje w materię prawną uregulowaną na gruncie ustawy o odpadach. Na podstawie art. 13 ust. 3 tej ustawy, dopuszczono spalanie zgromadzonych pozostałości roślinnych, poza instalacjami i urządzeniami, jeżeli na terenie nie jest prowadzone selektywne zbieranie lub odbieranie odpadów ulegających biodegradacji, a ich spalanie nie narusza odrębnych przepisów (w tym przepisów o ochronie przeciwpożarowej). Co więcej, w przepisach ustawy o odpadach ustawodawca uregulował sposób postępowania w przypadkach, gdy spalanie odpadów ze względów bezpieczeństwa jest niemożliwe w instalacjach lub urządzeniach.

Poza materią regulaminową pozostają również zapisy Rozdziału 4 (§ 17 - § 19) Regulaminu, stanowiące o obowiązkach właścicieli nieruchomości, dotyczących składania i terminu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dotyczących zawierania umów na odbiór nieczystości płynnych, instalowania dodatkowych liczników do pomiaru wody na potrzeby gospodarstw rolnych, jak również wskazujące sankcje na wypadek niewywiązania się z obowiązku złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami i uiszczenia opłaty przez właściciela nieruchomości.

Nie znajduje podstaw zapis § 4 pkt 7) zapis, iż zobowiązanie kompostowania bioodpadów należy zgłosić w deklaracji. Zapis ten jest niezgodny z art. 13 ust. 2 pkt 2) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r o odpadach (Dz. U. 2001, nr 185, poz. 1243; późn.zm.), zgodnie z którym kompostowanie na potrzeby własne przez osoby fizyczne jest dopuszczalne – bez konieczności dokonywania wskazanych przez Radę zgłoszeń.

Regulacje Rozdziału 7 badanej uchwały – „Wymagania odnośnie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej” – w zakresie zapisów § 22 ust. 3 pkt 2), ust. 4 pkt 2) i pkt 4) – naruszają przepisy obowiązującego prawa w sposób istotny. W tym zakresie wskazać zwłaszcza należy, że rada gminy uchwalając regulamin, winna mieć na uwadze treść art. 144 Kc. W myśl powołanego przepisu, 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 uprawnienia do doprecyzowania w/w regulacji. Do powyższej kwestii odnieść należy powoływany już wyrok NSA, sygn.: II OSK 2012 /12 dotyczący niemożności wkraczania przez radę w obszar prawa sąsiedzkiego, regulowany w art. 144 k.c.

Przystępując do ponownych procedur uchwalania Regulaminu utrzymania czystości i porządku, organy Gminy Działdowo winny mieć na uwadze, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach, nie może być także traktowany jako informator o innych obowiązujących przepisach.

Zważywszy na rygor odpowiedzialności grożącej za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie (art. 10 ust. 2a ustawy) regulacja regulaminowa musi być adekwatna do zakresu delegacji udzielonej radzie, jak też staranna i jednoznaczna.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Marian Podziewski