



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 30 maja 2016 r.

Poz. 2266

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN.4131.156.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 24 maja 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) stwierdzam nieważność uchwały Nr XX/178/16 Rady Gminy Kurzętnik z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kurzętnik.

Uzasadnienie

Doręczoną organowi nadzoru w dniu 2 maja 2016 r. uchwałą, o której mowa na wstępie Rada Gminy Kurzętnik, działając m. in. na podstawie art. 4 ust. 1, 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250), przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kurzętnik – zwany dalej regulaminem.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
 - 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;
- 4) (uchylony)
- 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.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, bowiem przyjęty nią regulamin nie formułuje wymagań obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, do czego obliguje art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym regulamin określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujące uprzątnięcie błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Do materii tej odnosi się jedynie § 6 ust. 1 regulaminu stanowiący, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodnika przyległego do nieruchomości, w myśl art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy (...), które polega na:

- 1) usuwaniu błota, śniegu i lodu w ciągu ośmiu godzin od ustania opadów,
- 2) bieżącym usuwaniu innych zanieczyszczeń, które należy umieszczać w stosownych pojemnikach,
- 3) gromadzeniu błota, śniegu i lodu w przyzmach na krawędzi chodnika lub w pasie zieleni przyulicznej, w sposób nieutrudniający ruchu pieszych i pojazdów. Zakazuje się zgarniania błota, śniegu i lodu i innych nieczystości na jezdnię.

Przypomnieć należy, iż w myśl wspomnianego art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, na właścicielach nieruchomości ciąży obowiązek 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, właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Obowiązek ten nie obejmuje zatem uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Ponadto postanowienie to samo w sobie jest nieprawidłowe, bowiem skoro ww. obowiązek wynika wprost z ustawy, to zbędne jest jego uwzględnienie, czy odwoływanie się do niego w materii regulaminowej, tym bardziej, że w badanym przypadku mamy także do czynienia z doprecyzowaniem zasad realizacji tego obowiązku przez wskazanie, w jakim czasie ma być zrealizowany oraz jak i gdzie ww. nieczystości mają być gromadzone. Wykracza to poza założenia ustawodawcy, stanowiąc niedopuszczalną modyfikację i powtórzenie wskazanych norm ustawowych.

W świetle powyższego, przedmiotowy regulamin nie wyczerpuje wszystkich obligatoryjnych elementów, wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach. Brak zaś jednego z elementów regulaminu, wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Dodatkowo wyjaśnić należy, że zadaniem organu stanowiącego gminy jest 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 wyciszczenia 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 przy tym 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. Zważywszy natomiast 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

Opierając się na przywołanych wyżej regulacjach, należy wskazać także pozostałe postanowienia ww. uchwały, które rażąco naruszają obowiązujące przepisy.

W § 3 ust. 4 regulaminu Rada postanowiła, że „Właściciele nieruchomości położonych na terenie gminy zapewniają utrzymanie nieruchomości w czystości i porządku, wykonując obowiązki wynikające z ustawy oraz poprzez utrzymanie czystości w miejscach ustawiania pojemników do zbierania odpadów komunalnych.”

Postanowienie to wykracza poza zakres delegacji określonej ustawodawcą, który w art. 4 ust 2 pkt 2 zobligował radę gminy do określania wymagań w zakresie warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

W treści § 5 ust. 6 regulaminu Rada wskazała, iż „Adresy Punktów Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych podane są na stronie internetowej www.czytesrdowisko.eu oraz tablicy ogłoszeń w siedzibie Związku Gmin”.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa regulacja nie mieści się w delegacji ustawowej, zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach stanowi akt prawa miejscowego i nie może być traktowany jako informator o sposobie pozyskiwania danych, związanych z wykonywaniem postanowień regulaminu.

W § 9 ust. 3 regulaminu Rada wskazała, iż „Właściciel nieruchomości ma obowiązek utrzymywania pojemników w należyтым stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, a także mycia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz ich okresowego dezynfekowania lecz nie rzadziej niż 1 raz na 6 miesięcy. Pojemniki nie powinny wydzielać nieprzyjemnych zapachów oraz nie powinny być uszkodzone np. pozbawione pokrywy, kółek, zaczepów do opróżniania itp.”

Analizując powyższy przepis należy stwierdzić, iż sformułowanie „Pojemniki nie powinny wydzielać nieprzyjemnych zapachów” jest nieprecyzyjne i może być niezrozumiałe dla przeciętnego adresata, czego skutkiem może być brak świadomości po jego stronie, jak należy prawidłowo ten obowiązek wykonać. Zdaniem organu nadzoru, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Przytoczony fragment regulaminu nie spełnia tego warunku.

W § 13 ust. 4 regulaminu Rada wskazała, że „Szczelny zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub oczyszczalnia przydomowa muszą być zlokalizowane w sposób umożliwiający dojazd do nich pojazdu asenizacyjnego firmy wywozowej w celu ich opróżnienia.” Natomiast art. 4 ust. 2 pkt 3 daje umocowanie jedynie do wskazania częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W związku z tym, nałożenie innych obowiązków, takich jak sposób lokalizacji urządzeń do gromadzenia nieczystości ciekłych na terenie nieruchomości, ma miejsce bez podstawy prawnej.

Określając obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, w § 15 ust. 1 pkt 1 regulaminu Rada przyjęła, iż „Osoby utrzymujące psy, koty oraz inne małe zwierzęta domowe zobowiązane są do wyeliminowania zagrożeń i uciążliwości dla mieszkańców, w szczególności nieprzyjemnej woni, roznoszenia pasożytów, insektów itp. W zacytowanym przepisie uchwały posłużono się przy tym zwrotem "w szczególności". Należy zauważyć, że stosowanie w zapisach uchwały zwrotu „w szczególności”, co w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że interpretacja takiego zapisu musi prowadzić do wniosku, że jest to katalog otwarty. W omawianym przypadku adresat uchwały może zatem odnieść wrażenie, iż zawarte w § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały nakazy mające na celu wyeliminowanie zagrożeń i uciążliwości dla mieszkańców, nie są jedynymi obowiązującymi w tym zakresie normami (właśnie ze względu na użycie zwrotu "w szczególności"). Zwrot „w szczególności” powinien być zatem stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego. Zgodnie z intencją ustawodawcy określoną w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, to rada gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa m.in. obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Konstrukcja tego przepisu ustawy nie daje Radzie możliwości, wprowadzenia w przedmiotowej uchwale także innych, niewymienionych elementów. Ponadto, stanowiąc w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, Rada zobowiązana jest do ich określenia w sposób kompletny i wyczerpujący. Abstrahując od ww. rozważań, wskazać należy także na użycie niejednoznacznych i dalece ocennych pojęć przykładowych zagrożeń czy uciążliwości, jak „nieprzyjemna woń”, „roznoszenie pasożytów”, „insekty”. Eliminowanie tak określonych zagrożeń może powodować trudności w ich kwalifikowaniu i w konsekwencji, egzekwowaniu realizacji obowiązków. Na marginesie wskazać należy jeszcze na odniesienie obowiązków sformułowanych w § 15 ust. 1 tylko do osób utrzymujących psy, koty oraz inne małe zwierzęta domowe, podczas gdy w art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy mówi

się ogólnie o „zwierzętach domowych”, bez określania ich wielkości. Uprawnionym w tej sytuacji jest wniosek, iż ustawodawcy chodziło o wszelkie zwierzęta domowe. Przypomnieć w tym miejscu trzeba, iż definicja zwierząt domowych zawarta została art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm.), w myśl którego przez określenie to rozumie się zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Pojęcie to wiąże się zatem ze stosunkiem człowieka do zwierzęcia a nie z jego wielkością.

Organ nadzoru dopatrywał się również nieprawidłowości w postanowieniu § 16 uchwały, w którym Rada sformułowała obowiązek właścicieli nieruchomości posiadających psa rasy uznanej za agresywną lub psy obronne w postaci wywieszenia tablic ostrzegawczych na bramach nieruchomości np. o treści „Uwaga! Posesji pilnuje pies”, „Uwaga! Agresywny pies”. Nałożenie takiego obowiązku nie znajduje uzasadnienia w cytowanym już wyżej przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

W § 19 ust. 3 i 4 regulaminu Rada postanowiła, że „Wydaliny zwierząt, obornik, odpady i inne nieczystości pochodzące z hodowli, gromadzone poza pomieszczeniami dla zwierząt, winny być składowane w zbiornikach wybudowanych i usytuowanych zgodnie z przepisami prawa budowlanego” oraz że „Wybiegi dla zwierząt gospodarskich winny być ogrodzone siatką drucianą lub innym odpowiednim ogrodzeniem w sposób uniemożliwiający przedostanie się zwierząt poza obręb wybiegu. Przedmiotowe uregulowania wykraczają poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 7, a ponadto, obowiązki w zakresie gromadzenia, przechowywania i usuwania nieczystości i odpadów powstających w związku z hodowlą wynikają z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2015 r., poz. 625 z późn. zm.). Natomiast zakazy Rada Gminy może wprowadzać tylko w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. W pozostałym zakresie ustawa upoważnia rady gmin wyłącznie do ustalenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej.

W § 20 regulaminu, Rada postanowiła, że właściciele nieruchomości mieszkalnych, użytkowych, placówek handlowych, usługowych, gastronomicznych, sklepów, magazynów, obiektów spożywczych i zakładów przetwórstwa spożywczego obowiązani są przeprowadzać w miarę potrzeby deratyzację na terenie własnej nieruchomości, jednak nie rzadziej niż dwa razy w roku w terminach od 10-25 kwietnia i od 10 do 25 października. Tymczasem art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obligował organ stanowiący gminy do określenia wymagań w zakresie wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. W badanym przypadku Rada wywiązała się jedynie z drugiej części tej dyspozycji bowiem wskazała terminy przeprowadzenia deratyzacji. Nie określiła natomiast obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. Zamiast tego nałożono na właścicieli obiektów obowiązek przeprowadzenia deratyzacji, co nie wyczerpuje dyspozycji zacytowanego przepisu. Poza tym obowiązek taki wynika z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, zgodnie z którym właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należyłym stanie higieniczno-sanitarnym, w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności zwalczając gryzonie. Zauważyć także trzeba, iż ustawodawca wymaga wyznaczania konkretnych terminów przeprowadzenia deratyzacji. Stąd też nieprawidłowym jest użycie dla określania terminów deratyzacji sformułowania „w miarę potrzeby”, bowiem nie spełnia to warunku konkretności.

W tym stanie rzeczy 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
Artur Chojecki