

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.140.2013

**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 uchwały Nr XXXII/178/12 Rady Gminy Ostróda z dnia 28 grudnia 2012r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ostróda – w części § 8 pkt 2 w zakresie wyrazów: „i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości”, § 10, § 14 ust. 4 i 6, § 19 ust. 1 pkt 2 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 i 3, § 21, § 23 ust. 1, ust. 2 w zakresie wyrazów: „ oraz innych uciążliwości dla ludzi zamieszkujących sąsiednie nieruchomości” i ust. 4 i § 25.

**Uzasadnienie**

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Ostróda uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ostróda.

Na wstępie należy podkreślić, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do obowiązkowych zadań gminy należy zapewnienie czystości i porządku na swoim terenie oraz tworzenie niezbędnych warunków do ich utrzymania. Jednym z instrumentów pomocnych przy realizacji tych zadań jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy, w myśli którego rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Z kolei, stosownie do ust. 2 tego artykułu, 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 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 myjniemi 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) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami,
- 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku,
- 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach,
- 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

Z literalnego brzmienia przywołanego unormowania wynika, iż ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące kwestie, które powinny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Z drugiej strony przepis ten zawiera wyliczenie wszystkich niezbędnych elementów, które rada gminy powinna umieścić w tym regulaminie. Rada gminy uchwalając regulamin nie może zamieszczać w nim postanowień wykraczających poza zakres przywołanego przepisu. Przepis bowiem art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter zamknięty, co oznacza, że organ stanowiący gminy nie może określać w regulaminach czystości i porządku kwestii, które nie mieszczą się w zakresie powyższych zagadnień (por. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27.11.2007r. II SA/OI 968/07).

Oznacza to, że uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia omawianego 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. Zatem wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniającym -art. 4 ust. 2 ustawy, stanowią istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru badając treść uchwalonego Regulaminu uznał, iż we wskazanym na wstępie zakresie narusza on prawo.

Za sprzeczny z prawem należy uznać zapis § 8 pkt 2 Regulaminu w zakresie, w jakim warunkuje możliwość dokonywania napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi od tego, że naprawa pojazdów samochodowych nie będzie stwarzać uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości. W ocenie organu nadzoru przywołana regulacja wkracza w materię prawa sąsiedzkiego, regulowaną na gruncie art. 144 Kodeksu cywilnego, a w konsekwencji nie mieści się w kompetencji ustawowej. Wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku -sygn. akt II OSK 2012/12 uznał, iż „uzależnienie możliwości mycia i naprawy 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”.

W § 10 i § 20 pkt 1, 2 i 4 regulaminu wprowadzono szereg zakazów, które wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2. Rada obowiązana jest określić wyłącznie obowiązki właścicieli nieruchomości, z zastrzeżeniem zakazów określonych w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Brak jest zatem podstaw prawnych do regulowania tych spraw przedmiotowym regulaminem.

W § 14 ust. 4 Regulamin nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek zawarcia umowy z przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie Wójta Gminy Ostróda na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i okazywania takiej umowy oraz dowodów uiszczenia opłaty w przypadku kontroli. Przedmiotowy obowiązek wynika z art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i brak jest podstaw prawnych do regulowania tej materii w przedmiotowym Regulaminie. Natomiast w ust. 6 zakazuje się właścicielom opróżniania zbiorników bezodpływowych we własnym zakresie. Zapis ten wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 3, który ogranicza kompetencje rady wyłącznie do ustalenia częstotliwości i sposobu pozbywania się tych nieczystości z nieruchomości.

Postanowienia § 19 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i ust. 3 pkt 2 i 3, ust. 4, dotyczących obowiązków uzyskiwania zgody na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną, określenie zasad zgłoszenia

wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 3, który ogranicza kompetencje rady wyłącznie do ustalenia częstotliwości i sposobu pozbywania się tych nieczystości z nieruchomości.

Postanowienia § 19 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i ust. 3 pkt 2 i 3, ust. 4, dotyczących obowiązków uzyskiwania zgody na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną, określenie zasad zgłoszenia posiadania psa do rejestracji i oznaczenia znacznikiem identyfikacyjnym z numerem identyfikacyjnym, nakazującym właścicielom nieruchomości obowiązek oznakowania ich stosowną tabliczką ostrzegawczą, a także nałożenie obowiązku niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej ( pkt 2) i na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk oraz na innych terenach objętych zakazem ( pkt 3), wykraczają poza delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Regulamin ma określać obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe pod kątem ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Powyższe zapisy warunku tego nie spełniają.

W § 21 Regulamin określa sposób postępowania ze zwłokami padłych zwierząt. Powyższa regulacja wykracza poza delegację ustawową wynikająca z art. 4 ust. 2 pkt 6.

W § 23 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, iż właściciele posiadający zwierzęta gospodarskie zobowiązani są do prowadzenia hodowli w sposób nieuciążliwy dla sąsiednich nieruchomości, szczególnie w zakresie hałasu i nieprzyjemnych zapachów. Natomiast w ust. 2 Regulamin określa warunki prowadzenia hodowli zwierząt z zastrzeżeniem, iż nie powinna ona powodować „innych uciążliwości dla ludzi zamieszkujących sąsiednie nieruchomości”.

Należy zauważyć, iż kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich reguluje Kodeks cywilny. W myśl art. 144 kc 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 nie posiada uprawnienia do doprecyzowania powyższej regulacji. Stąd też powyższe zapisy należy uznać za sprzeczny z prawem.

W § 23 ust. 4 Regulamin określa sposób postępowania ze ściekami z pomieszczeń dla zwierząt gospodarskich. Przedmiotowa regulacja nie dotyczy wymagań związanych z utrzymywaniem zwierząt gospodarskich. Natomiast sposób postępowania z tego rodzaju nieczystościami ciekłymi reguluje ustawa z dnia 10.07.2007r. o nawozach i nawożeniu.

W § 25 Regulaminu Rada uchwaliła zasady przeprowadzania deratyzacji. Przedmiotowy zapis wykracza poza delegację ustawową. Z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika uprawnienie do wyznaczenia w regulaminie wyłącznie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

Mając powyższe na uwadze, 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 od daty jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Ostróda
- 2) Wójt Gminy Ostróda

DYREKTOR  
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska

RADCA PRAWNY

Danuta Szarejko  
01-682

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Jan Mascianica  
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski