

Olsztyn, dnia 6 lutego 2013r.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.145.2013

## 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 XLIV/350/2012 Rady Gminy Elk z dnia 31 grudnia 2012r.** w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Elk.

### Uzasadnienie

Rada Gminy Elk, powołując się na art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r. poz. 391) oraz art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła w dniu 27 grudnia 2012r. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Elk, stanowiący załącznik do uchwały.

Stosownie do art. 4 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uchwalany przez rady gminy regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy winien określać 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 rozmieszczenia 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.

Z literalnego brzmienia przywołanego unormowania wynika, iż ustawodawca zawarł w nim wyczerpująco 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 art. 4 ust.2 ustawy ma charakter zamknięty, co oznacza, że organ stanowiący gminy nie może określać w regulaminach utrzymania czystości i porządku kwestii, które nie mieszczą się w zakresie powyższych zagadnień (por. Wyrok WSA w Olsztynie z dn. 27.11.2007r. sygn.akt: II SA/OL 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, zawartego w przepisie art. 4 ust.2 ustawy, stanowią istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru badając treść uchwalonego Regulaminu stwierdził, że nie wyczerpuje on wszystkich obligatoryjnych elementów, wymienionych w art. 4 ust.2 ustawy. Rada Gminy Ełk, określając bowiem w §26-27 obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzania, faktycznie nie wykonała dyspozycji z art. 4 ust.2 pkt 8 ww ustawy.

W §26 Regulaminu Rada wskazała jedynie, iż obowiązkową deratyzację przeprowadza się w miarę potrzeb na terenie gminy lub jej wydzielonej części. W §27 Rada postanowiła, iż termin i zasady przeprowadzania obowiązkowych deratyzacji ogłasza Wójt Gminy Ełk w porozumieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym.

Powyższe postanowienia wskazują, iż Rada nie wyznaczyła ani obszarów obowiązkowej deratyzacji, ani terminów jej przeprowadzenia. Uprawnienie do wyznaczenia terminu przeprowadzenia deratyzacji i zasad jej przeprowadzania scedowała na Wójta Gminy Ełk, o czym świadczy zapis §27 Regulaminu. To zaś nie znajduje podstawy prawnej. W myśl bowiem art. 4 ust.2 pkt 8 to wyłącznie Rada władna jest wyznaczyć obszary obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzenia.

Należy zatem przyjąć, iż w istocie w Regulaminie nie zostały wyznaczone obszary obowiązkowej deratyzacji jak również terminy jej przeprowadzenia.

Brak jednego z obligatoryjnych elementów regulaminu wymienionych w art. 4 ust.2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

**Stąd też organ nadzoru orzekł jak na wstępie.**

Niezależnie od powyższego, wskazać także należy na szczegółowe, zawarte w treści Regulaminu postanowienia, które w sposób istotny naruszają prawo.

W §1 Regulaminu Rada Gminy Ełk stworzyła katalog definicji zawierający 42 pozycje. Część z nich stanowi dosłowne przytoczenie definicji zawartych w aktach wyższego rzędu, część zawiera definicje zmodyfikowane w stosunku do definicji ustawowych, natomiast niektóre definicje dotyczą pojęć dotychczas niezdefiniowanych w innych aktach.

Należy wskazać, iż stosownie do treści §137 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002r. Nr 100, poz. 908), w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Przepis ten wskazuje na zasadę, że uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowi przepis powszechnie obowiązujący. Tym bardziej niedopuszczalne jest modyfikowanie definicji ustawowych. Stąd też w pełni uzasadnionym jest zakwestionowanie §1 pkt 1, pkt 12, pkt 23 i pkt 38. Należy także zauważyć, że szereg definicji zawartych w §1 Regulaminu nie służy w żaden sposób objaśnieniu regulacji zawartych w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. Dotyczy to definicji zawartych w §1 pkt 13, pkt 14, pkt 15, pkt 16, pkt 17, pkt 21, pkt 27, pkt 28, pkt 39, pkt 40, pkt 41 i pkt 42.

Za sprzeczny z prawem należy uznać zapis §20 ust.3 Regulaminu w zakresie w jakim uzależnia on możliwość kompostowania odpadów zielonych od braku uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich. Dotyczy to również zapisu §6 ust.2 Regulaminu w zakresie, w jakim uzależnia możliwość dokonywania napraw pojazdów samochodowych od niezanieczyszczenia środowiska i braku uciążliwości dla mieszkańców nieruchomości sąsiednich, oraz §25 ust.2 zezwalającego na utrzymywanie zwierząt gospodarskich na własne potrzeby pod warunkiem, że nie sprawia to uciążliwości dla otoczenia. W ocenie organu nadzoru przywołane regulacje wkraczają w materię prawa sąsiedzkiego, regulowaną na gruncie art. 144 Kodeksu cywilnego, a w konsekwencji – nie mieszczą się w kompetencji ustawowej. Nadto warunek niezanieczyszczenia środowiska naturalnego jest zbyt ogólnikowy i niedookreślony. Zważywszy zaś na wynikający z art. 10 ust. 2a ustawy rygor odpowiedzialności grożącej za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie, regulacja regulaminowa winna być precyzyjna, staranna i jednoznaczna. Wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny 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” .

Uchwalony przez Radę Gminy Elk Regulamin zawiera szereg regulacji nie znajdujących podstawy prawnej w upoważnieniu ustawowym wynikającym z art. 4 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bądź stanowiących powtórzenie regulacji zawartych w tej ustawie. Dotyczy to między innymi obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości, w tym:

- obowiązku wykaszania traw i chwastów (§7 Regulaminu),
- obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej (§8 ust.1 lit.b) i c) - obowiązek przyłączenia do sieci kanalizacyjnej wynika wprost z art. 5 ust.1 pkt 2 ustawy,
- obowiązku oddzielnego gromadzenia ścieków bytowych i gnojówki oraz gnojowicy (§8 pkt 2) – obowiązek taki wynika wprost z art. 5 ust.1 pkt 3a,
- obowiązków określonych w §8 pkt 2 lit a), pkt 5, pkt 6 w zakresie uprzątnięcia bram, przejść i podwórek, pkt 8, pkt 9-10, pkt 12--24 – które to obowiązki wykraczają w sposób oczywisty poza delegację ustawową z art. 4 ust.2, **upoważniającą radę gminy do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.** Zatem wszystkie postanowienia dotyczące uprzątnięcia wnętrz budynków, usuwania sopli i likwidowania śliskości, umieszczania tablic zawierających dane adresowe właściciela lub zarządcy, utrzymywania nieruchomości bez zachwaszczania, utrzymywania odłogowanych nieruchomości rolnych i utrzymywania lasów zgodnie z planem urzędzenia lasu, usuwania drzew i krzewów, utrzymania czystości na torowiskach, pod mostami i wiaduktami, wymiany piasku w piaskownicach, umieszczania na terenach publicznie dostępnych regulaminów korzystania z obiektów takich jak: place zabaw, parki i plaże,

zgłaszanie pracownikom Gminy bezdomnych psów, usuwania ogłoszeń, plakatów, napisów, rysunków itp. należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej.

- obowiązku oznaczenia nieruchomości przez umieszczenie numeru porządkowego nieruchomości oraz zadbanie o ich estetyczny wygląd (§8 pkt 11) - obowiązek umieszczenia na nieruchomości i utrzymanie w należyтым stanie tabliczki z numerem porządkowym nakłada art. 47b ust.1 ustawy z dnia 17 maja 1989r Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2005r. Nr 240, poz. 2027 z późn.zm). Zgodnie zaś z art. 64 §1 Kodeksu wykroczeń, kto będąc właścicielem, administratorem, dozorcą lub użytkownikiem nieruchomości nie dopełnia obowiązku umieszczenia w odpowiednim miejscu albo utrzymania w należyтым stanie tabliczki z numerem porządkowym nieruchomości, nazwą ulicy lub placu albo miejscowości, podlega karze grzywny albo karze nagany
- obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości na których znajdują się przeznaczone dla dzieci piaskownice (§10) – nałożenie takich obowiązków jak ogrodzenie placu zabaw, umieszczenie tabliczki o zakazie wprowadzania zwierząt, wymiany piasku utrzymania urządzeń służących do zabawy dzieci w należytej czystości i estetyce - w sposób oczywisty wykracza poza delegację ustawową z art. 4 ust.2 ustawy upoważniającą radę gminy do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Także zapisy §9 Regulaminu, ustanawiające szereg zakazów nie znajdują umocowania w art.4 ust.2 ustawy. Wymienione w §9 zakazy spalania odpadów komunalnych na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych budynków, a także w pojemnikach ( §9 pkt1), wyrzucania odpadów komunalnych pochodzących z gospodarstw domowych, sklepów, punktów gastronomicznych i usługowych oraz innych nieruchomości do koszy ulicznych oraz pojemników innych właścicieli (§9 pkt 2), zakazy indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych (§9 pkt 9) a także opróżniania zbiorników bezodpływowych (§9 pkt 11), wylewania nieczystości ciekłych poza stacjami zlewnymi (§9 pkt 10) wykorzystywania nieczynnych studni kopalnych do gromadzenia odpadów i nieczystości ciekłych (§9 pkt 12) itp. wynikają z innych aktów prawnych, w tym z ustawy o odpadach. Ustawa o odpadach określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasadą zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczenia ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwianiu odpadów .

Odnosnie zakazu stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska dla usunięcia śniegu i lodu przewidzianego w §9 pkt 3, to należy wskazać, iż powyższy zakaz statuuje art. 82 ust.2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz.880 z późn.zm). Co więcej dozwolone środki chemiczne określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach. Z kolei wprowadzony w §9 pkt 5 i pkt 6 zakaz umieszczania na pniach drzew afiszy, reklam, nekrologów ogłoszeń itp. oraz zakaz malowania graffiti poza wyznaczonymi do tego celu ścianami statuuje art. 63d ustawy – Kodeks wykroczeń. Zgodnie z tym przepisem, kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

W §9 pkt 7 Regulaminu uchwalono zakaz wyprowadzania psów na tereny przeznaczone do zabaw dla dzieci i uprawiania sportu. Zapis ten należy uznać za sprzeczny z prawem, gdyż zawarty w nim zakaz winien wynikać z innych aktów, a mianowicie z regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wydawanych na mocy art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Również wprowadzony w §9 pkt 8 zakaz zakopywania padłych zwierząt jest sprzeczny z

prawem. Po pierwsze, sposób postępowania z padłymi zwierzętami reguluje ustawa z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, gdzie art. 22 ust.1 pkt 1 stanowi, iż właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością, obowiązani są utrzymywać ją w należyłym stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobieżenia zakażeniom lub chorobom zakaźnym, w tym – usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości. Ponadto, wbrew zakwestionowanym zapisom Regulaminu, w obowiązującym systemie prawa, zakaz zakopywania padłych zwierząt, nie jest zakazem bezwzględny.

Zgodnie z art. 8 rozporządzenia WE nr 1069/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 października 2009r., ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, właściwe władze mogą postanowić, że martwe zwierzęta mogą być bezpośrednio usuwane jako odpady przez zakopanie. Regulacje rozporządzeń Wspólnoty Europejskiej znajdują bezpośrednie zastosowanie i obowiązują na terytoriach państw członkowskich. Jednocześnie też, na gruncie regulacji krajowych, pochowanie padłego zwierzęcia byłoby możliwe, pod warunkiem uzyskania zezwolenia wydanego w drodze decyzji administracyjnej przez powiatowego lekarza weterynarii, za zgodą wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Regulacje prawne nie wykluczają także organizowania miejsc stanowiących tzw. 'grzebowiska' dla padłych zwierząt. Jak stanowią przepisy w/w rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, martwe zwierzęta mogą być bezpośrednio usuwane jako odpady poprzez zakopanie.

W §19 ust.2 Regulaminu Rada nałożyła na organizatorów imprez masowych obowiązki w zakresie usuwania odpadów z nieruchomości, na której odbywa się impreza i z nieruchomości przyległej w razie jej zanieczyszczenia podczas imprezy. Zapisy te wykraczają poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust.2 ustawy. Po pierwsze regulamin może nakładać obowiązki jedynie na właścicieli nieruchomości, a takimi nie są organizatorzy imprez masowych. Po drugie o sposobie pozbywania się odpadów powstałych w czasie imprez decydują organizator imprezy i właściciel nieruchomości. Regulowanie więc tych kwestii w Regulaminie wkracza w zakres stosunków cywilnoprawnych między nimi ( wyrok WSA w Szczecinie z dn. 30.04.2009r sygn.akt: II SA/Sz 894/08 i wyrok WSA w Olsztynie z dn. 12.05.2011r. Sygn.akt: II SA/OL 156/11).

Wątpliwości budzi też zapis §11 Regulaminu, który nakładając na właściciela nieruchomości obowiązek uprzątnięcia nieruchomości sąsiedniej z której faktycznie korzysta – wkracza w stosunki sąsiedzkie regulowane Kodeksem cywilnym.

Również zapis §12 Regulaminu wykracza poza delegację ustawową z art. 4 ust. 2.

Wątpliwości budzi także zapis §13, który jest nieprecyzyjny. Powyższe dotyczy także zapisu §16 ust.2 Regulaminu.

Zastrzeżenia budzą także zapisy rozdziału 5 Regulaminu zatytułowanego „*Określenie szczegółowego sposobu i zakresu usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, rodzaju świadczonych przez gminę usług dodatkowych oraz wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami*”. Należy zauważyć, iż kwestie dotyczące szczegółowego sposobu i zakresu świadczonych usług w zakresie odbierania odpadów nie są materia regulaminową i winny być uregulowane w odrębnej uchwale Rady Gminy podjętej w oparciu o art. 6r ust.3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dotyczy to także świadczenia dodatkowych usług, która to regulacja winna być wprowadzona w oparciu o art. 6r ust.4 ustawy. Stąd też postanowienia §22 ust.7 i 9 należy uznać za podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 4 ust.2 ustawy.

Uchwała w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, stanowiąca akt prawa miejscowego, nie powinna zawierać postanowień, które stanowią wyłącznie informację - niczego nie regulując. Do takich informacji, które nie powinny znaleźć się w Regulaminie, należy zaliczyć postanowienia §22 ust.1 i ust.5.

Zakwestionować należy także zapis §24 ust.1 pkt 1 Regulaminu dotyczący obowiązku

zarejestrowania psa, który to obowiązek wprowadzony został z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. W myśl bowiem art. 4 ust.2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Regulamin ma określać obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe pod kątem **ochrony przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku**. Zapis powyższy warunku tego nie spełnia.

W §24 ust.2 pkt 1 i pkt 2 Regulaminu uchwalono obowiązek niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, na tereny placów zabaw i piaskownic dla dzieci, plaż, boisk szkolnych i ogródków przedszkolnych.

Zapisy powyższe należy uznać za sprzeczne z prawem, gdyż zawarte w nim obowiązki, a w istocie zakazy wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej winny wynikać z innych aktów, a mianowicie z regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wydawanych na mocy art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast w przypadku innych nieruchomości zgodnie z decyzją dysponujących nimi osób.

Mając powyższe na uwadze należało rozstrzygnąć 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.**

Do wiadomości:

- 1/ Przewodniczący Rady Gminy Ełk
- 2/ Wójt Gminy Ełk

~~WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Marian Bodziewski~~

DYREKTOR  
Wydziału Prawnego i Nadzoru  
*Wioletta Sobańska*