

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.146.13

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 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XIX/167/2012 Rady Gminy Świątki z dnia 28 grudnia 2012r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Świątki”, w części dotyczącej :

- w § 3: w części wstępnej w zakresie sformułowania: „oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego”, pkt 1 w zakresie sformułowania: „utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym”, pkt 7 w zakresie sformułowania: „ w terminie 6 miesięcy od dnia oddania jej do użytku” oraz punktów od 8 do 20,
- w § 4: ust. 2 w zakresie sformułowania: „ograniczenie śliskości”, w ust. 3 w zakresie sformułowania: „ Piasek użyty do likwidacji śliskości może być zmieszany ze środkami chemicznymi nie działającymi szkodliwie na tereny zieleni i drzewa”,
- § 5 pkt 2 w zakresie sformułowania: „ oraz uciążliwości dla sąsiadów”,
- w § 6: pkt 2 i pkt 3,
- § 7,
- § 10,
- § 11 ust. 2 w zakresie sformułowania: „ w sposób niepowodujący nadmiernych uciążliwości i utrudnień dla mieszkańców nieruchomości lub osób trzecich,
- w § 12: ust. 1 pkt 2 lit. k, ust. 2 i ust.3,
- § 15
- § 16,
- § 18 ust. 2 pkt 7,
- § 20 w zakresie sformułowania: „ ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt”,
- w § 21: ust. 1 pkt 1 lit b oraz pkt 2 lit b i lit. d,
- § 22,
- w § 24: ust.1 pkt 2, ust. 3 pkt 3 oraz pkt 5 w zakresie sformułowania: „ustawionych w odległości, co najmniej 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich”
- w § 25: ust. 2 i ust. 3,
- § 27.

Uzasadnienie

Rada Gminy Świątki, na sesji w dniu 28 grudnia 2012 r., powołując się na art.18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i

porządku w gminach, podjęła uchwałę, o której na wstępie. Przedmiotem uchwały jest uchwalenie Regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Świątki, stanowiącego jej załącznik.

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

Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy. W ust. 2 przepisu ustawodawca doprecyzował wymagania, jakie winny być zawarte w regulaminie. Zadaniem organu stanowiącego gminy jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, lecz wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym.

W przepisie tym ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem "w szczególności", a dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. Wyliczenie kategorii spraw przekazanych organowi stanowiącemu gminy do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ma zatem charakter wyczerpujący. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego 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. Wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniający - art. 4 ust. 2 ustawy stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

Organ nadzoru badając treść uchwalonego Regulaminu uznał, iż przepisy, o których mowa w sentencji rozstrzygnięcia naruszają prawo.

W Rozdziale 2 Regulaminu, Rada określiła wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, w ramach których w części wstępnej § 3, zobowiązała właścicieli nieruchomości do zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego, poprzez, dokonując wyliczenia w dalszej części zakresu tych czynności, zobowiązując m.in. do:

- przyłączenia nieruchomości do istniejącej kanalizacji w terminie 6 miesięcy od dnia oddania jej do użytku (pkt 7),
- gromadzenia gnojownicy i ścieków bytowych w oddzielnych zbiornikach przeznaczonych do tego celu w przypadku prowadzenia działalności rolniczo-hodowlanej, gnojownicę należy wykorzystywać zgodnie z zapisami ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (pkt 8),
- uprzątkania z terenu nieruchomości wraków pojazdów mechanicznych, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (ust. 9),
- uprzątkania poprzez zmiatanie, zbieranie, grabienie, zmywanie itp. zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości i utrzymanie ich należytego stanu sanitarno-higienicznego (ust. 10),
- uprzątkania poprzez: zmiatanie, zbieranie, zmywanie, malowanie itp. zanieczyszczeń z powierzchni posadzek, podłóg, ścian i stropów przeznaczonych do wspólnego użytkowania pomieszczeń budynków wielolokalowych, np. sieni, korytarzy, piwnic, klatek schodowych, studzienek, okien piwnicznych, rur spustowych rynien z kratkami do czyszczenia, a tym samym utrzymywanie ich należytego stanu sanitarno-higienicznego (pkt 11),
- usuwania śniegu, lodu i sopli z okapów, dachów, rynien i innych części nieruchomości zagrażających bezpieczeństwu ludzi i konstrukcji obiektów (pkt 12),
- oznaczenia nieruchomości zgodnie z art. 47b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. (...), poprzez umieszczenie w widocznym miejscu z ulicy czytelnego numeru porządkowego z nazwą ulicy lub miejscowości w przypadku braku nazw ulic oraz zadbanie o ich estetyczny wygląd (pkt 13),
- usuwania suchych drzew lub krzewów zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (pkt 14),
- niezwłocznego usuwania z terenów nieruchomości materiałów rozbiórkowych i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku budów i remontów lokali oraz budynków (pkt 15),
- stosowania oraz gromadzenia obornika i płynnych odchodów zwierzęcych na terenie gospodarstwa rolnego w miejscach spełniających wymogi przepisów ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (pkt 16),
- wymiany piasku w piaskownicach minimum raz w roku przed rozpoczęciem sezonu letniego

(pkt 17),

- umieszczania na terenach publicznie dostępnych, tj. na targowiskach, placach zabaw, obiektach sportowych itp., regulaminów korzystania z nich (pkt 18),
- utrzymywania przyległych części nieruchomości w czystości i porządku, których granice nieruchomości przebiegają po obrysie ścian zewnętrznych budynku, faktycznie korzystających z terenu przyległego do nieruchomości, niezbędnej do właściwego użytkowania budynku (pkt 19),
- dopuszczenie możliwości zagospodarowania drobnego gruzu budowlanego (...) –(pkt 20).

Powyższe zapisy oraz zapis części wstępnej, wskazany w sentencji rozstrzygnięcia, wykraczają poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Nie można bowiem właściciela nieruchomości zobowiązać do utrzymywania czystości i porządku na jego nieruchomości, a jedynie zobowiązać do wykonywania obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1 wyżej powołanej ustawy. Kwestionowane zapisy ingerują w prawo własności, nakazując właścicielom nieruchomości określony sposób zachowania wobec nieruchomości, stanowiących ich własność, co narusza konstytucyjną zasadę własności – art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym; przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych; zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie; gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych; pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi; uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Brak jest również podstaw prawnych do narzucania w powyższym

Regulaminie właścicielom nieruchomości terminu przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Arbitralne określenie przez Radę Gminy terminu, w jakim ma nastąpić przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, bez wątpienia nie mieści się w granicach upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy również wskazać, iż w ocenie organu nadzoru zapis § 3 pkt 1 Regulaminu, w części w której Rada postanowiła, iż „utrzymywanie w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym”, następnie stawiając znak interpunkcyjny w postaci średnika, i odnosząc się, w dalszej części zapisu do wyposażenia nieruchomości w pojemniki (...), został niejasno sformułowany i może budzić wątpiwości, co do zakresu obowiązków właścicieli, które jak wskazano wyżej zawarte zostały w art. 5 ust. 1 ustawy. Ponadto należy podkreślić, iż materia zawarta w regulaminie utrzymania czystości i porządku winna dotyczyć zbierania i odbierania odpadów komunalnych, a do takich nie można zaliczyć, m.in. wraków pojazdów, co wynika z przepisów ustawy o odpadach, gromadzenia gnojowicy, czy stosowania oraz gromadzenia obornika. Zapisy dotyczące, gromadzenia gnojowicy, czy stosowania oraz gromadzenia obornika winny znaleźć odzwierciedlenie w postanowieniach Rozdziału 7, jako jedne z wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Postanowienia zawarte w pkt 20 dotyczą zagospodarowania odpadów, co również nie mieści się w materii regulaminowej.

W § 4 Regulaminu, Rada wprowadziła zapisy dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń.

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 uprzątnięcia 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 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**. W ramach upoważnienia ust. 2 pkt 1 lit. b art. 4 ustawy nie mieści się zatem ograniczenie śliskości, czy sposób likwidowania śliskości, o czym mowa w § 4 ust. 2 oraz ust. 3 zd. 1 Regulaminu. Ponadto należy wskazać, iż przepisy rozporządzenia 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 (Dz.U. Nr 230 poz. 1960), w § 2 pkt 2 i 3 określają rodzaje środków chemicznych, jakie mogą być stosowane na drogach w celu usunięcia śniegu i lodu, które z pewnością nie są neutralne dla środowiska, a zatem nie można wykluczyć, że są również szkodliwe. W świetle zatem zakwestionowanego zapisu § 4 ust. 3 zd. 1 Regulaminu, gdyby środki chemiczne wyszczególnione w wyżej powołanym rozporządzeniu były w jakimkolwiek stopniu szkodliwe dla środowiska, mocą regulaminu nie mogłyby być stosowane.

W § 5 pkt 2 Regulaminu, Rada uzależniła naprawę pojazdów samochodowych, związaną z bieżącą eksploatacją na terenie nieruchomości, m.in. pod warunkiem, że nie spowoduje to uciążliwości dla sąsiadów.

Ten zapis, w części wskazanej w sentencji, wykracza poza upoważnienie art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 8 listopada 2012, sygn. akt: II OSK 2012/12, uznał iż: „uzależnienie możliwości mycia i napraw pojazdów od braku uciążliwości dla innych osób, wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c.”. Powyższe stanowisko w pełni podziela organ nadzoru.

Obowiązki nałożone na właścicieli nieruchomości, na której prowadzona jest działalność handlowa, usługowa, gastronomiczna lub inna działalność gospodarcza w § 6 pkt 2 i 3 Regulaminu, a dotyczące bieżącego sprzątnięcia terenu nieruchomości, w szczególności po zakończeniu działalności w danym dniu oraz skutecznego zapobiegania zanieczyszczeniu terenów przyległych odpadami powstającymi w wyniku funkcjonowania działalności gospodarczej, nie mieszczą się w ramach upoważnienia art. 4 ust. 2 ustawy. Jak bowiem wskazano wyżej, ustawodawca ściśle określił zakres obowiązków w art. 5 ust. 1 ustawy.

W § 7 Regulaminu, Rada wprowadziła w pkt od 1 do 9, szereg zakazów, które nie mają umocowania w cytowanym wyżej art. 4 ust. 2 ustawy, zostały wprowadzone z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Rada Gminy, jak to wyżej wskazano, nie ma prawa do stanowienia prawa miejscowego regulującego zagadnienia inne niż wymienione w przepisie art. 4 ust. 2. Ponadto należy podkreślić, iż niektóre z wyżej przytoczonych zakazów wynika z innych aktów prawnych, takich jak: ustawa o odpadach, ustawy Prawo ochrony środowiska, czy obowiązków ciążących na właścicielu nieruchomości: ustawy o drogach publicznych (art. 40), ustawy o utrzymaniu i porządku w gminach (art. 5 ust. 1 pkt 3, 3a i 3b oraz 6), odpowiednio, w postaci uzyskania zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji

administracyjnej i obowiązku zawarcia umów na wywóz nieczystości ciekłych, zbierania wyłącznie odpadów komunalnych w przeznaczonych do tego pojemnikach i postępowania z nimi zgodnie z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi oraz gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych. Kwestie dotyczące padłych zwierząt reguluje ustawa o ochronie zwierząt oraz ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Materia zawarta w § 10 Regulaminu wykracza poza upoważnienie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Kwestie poruszane w tym zapisie dotyczą wymagań dotyczących przedsiębiorców odbierających odpady komunalne oraz ich obowiązków, nie są więc skierowane do właścicieli nieruchomości, którzy są adresatami niniejszego Regulaminu, a ponadto wymagania jakie ma spełnić przedsiębiorca odbierający odpady komunalne wynikają z art. 9d i nast. powoływanej ustawy o utrzymywaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisów wykonawczych. Sposób świadczenia usług winna określić uchwała rady gminy wydana na podstawie art. 6 r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości (...).

W § 11 ust. 2 Regulaminu, Rada określając sposób rozmieszczenia urządzeń do zbierania odpadów, wskazała iż powinny być umieszczone, m.in. w sposób niepowodujący nadmiernych uciążliwości i utrudnień dla mieszkańców nieruchomości lub osób trzecich. Należy zwrócić uwagę, że to Kodeks cywilny reguluje kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich. W myśl art. 144 k.c. 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. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012 /12 stwierdził, iż regulacja dotycząca uciążliwości dla innych osób wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c. W § 15 oraz § 18 ust. 2 pkt 7 Regulaminu, zobowiązano organizatorów imprez masowych i innych imprez publicznych do: wyposażenia miejsca, na którym odbywa się impreza w pojemniki i szalety w ilości w nim wskazanej, zawarcia umowy z właściwym podmiotem na dostarczenie pojemników, szaletów i opróżnienie, uprzątnięcie ich oraz ustalono częstotliwość usuwania odpadów i opróżniania przenośnych toalet – niezwłocznie po zakończeniu. Przedmiotowe postanowienia Regulaminu są niezgodne z prawem, bowiem o sposobie pozbywania się odpadów powstałych w czasie imprez masowych decydują organizatorzy

tych imprez i właściciel nieruchomości. Rada nie jest uprawniona do ingerowania w tym zakresie w stosunki cywilnoprawne (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 maja 2011 r. sygn. akt II SA/OI 156/11). Ponadto należy wskazać, iż organizatorzy imprez nie należą do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 wyżej powołanej ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. Regulacje dotyczące organizowania imprez masowych określa ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909 ze zm.), nie zachodzi zatem konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie w postaci odpowiedniego upoważnienia. Do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku nie należą również podmioty prowadzące działalność w handlową i gastronomiczną, zobowiązanie zatem ich, w postanowieniach § 12 ust. 1 pkt 2 lit. k Regulaminu, do ustawienia również na zewnątrz, poza lokalem, co najmniej jednego pojemnika na odpady, dla zapewnienia czystości jest pozbawione podstawy prawnej. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w powołanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2012 r., sygn. akt: II OSK 2012/12.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W świetle upoważnienia zawartego w powołanym art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, Rada winna określić częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych. Zapisy § 12 ust. 2 oraz § 16 Regulaminu, dotyczące odpowiednio, ustalenia zasad doboru objętości zbiorników bezodpływowych, które szczegółowo zostały opisane dla właścicieli nieruchomości niemających możliwości włączenia jej do systemu kanalizacji sanitarnej, jak i dla innych obiektów niewyposażonych w wodomierze oraz ustalenia zasad rozmieszczenia urządzeń przeznaczonych do gromadzenia nieczystości płynnych, wykraczają poza zakres ustawowego upoważnienia, wynikającego z powyższego przepisu. Należy również nadmienić, iż w Regulaminie ustawodawca przewidział jedynie regulacje dotyczącą warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, stosownie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

W materii regulaminowej nie mieści się także część postanowień Rozdziału 6 załącznika do uchwały. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy Rada uprawniona jest jedynie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wobec tego koniecznym jest zakwestionowanie w części § 20, z którego wynika iż osoby utrzymujące zwierzęta domowe, zobowiązani są do ponoszenia pełnej odpowiedzialności za zachowanie tych zwierząt. Kwestia odpowiedzialności za zachowania zwierząt wynika ze stosownych ustaw, w tym ustawy kodeks cywilny oraz ustawy kodeks wykroczeń. Odnosząc się do zapisu § 21 ust. 1 pkt 2 lit. b, dotyczącego wszystkich zwierząt domowych, nie wyprowadzania ich do obiektów użyteczności publicznej, na tereny sportowe, place zabaw dla dzieci, cmentarze, a także tereny plaż i kąpielisk z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt takich jak lecznice, wystawy itp., należy odwołać się do stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, który w wyroku z dnia 19 września 2008r., sygn. akt: II SA/Lu 485/08, wskazał, iż obowiązek ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów nie może być wykonywany przez określenie zakazu wprowadzania zwierząt na określone obiekty. Zapis ust. 1 pkt 1 lit b § 21, zobowiązujący, w odniesieniu do psów, do systematycznego szczepienia przeciwko wściekliźnie, należy uznać za zbędny, gdyż obowiązek szczepienia zwierząt wynika z ustawy z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008 r. Nr, 213 poz. 1342 ze zm.). W ust. 1pkt 2 lit. d § 21 Rada postanowiła, iż do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy niedopuszczanie do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe. Przedmiotowa regulacja narusza prawo, z uwagi na brak związku z delegacją ustawową wyrażoną w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Dodatkowo należy wskazać, iż kwestie te zostały uregulowane w przepisach kodeksu wykroczeń. Stosownie do art. 51 kodeksu wykroczeń, Kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Wobec powyższego zauważyć należy, że wskazane przepisy regulaminu (ust. 1 pkt 1 lit b § 21 oraz ust. 1pkt 2 lit. d § 21) naruszają jedną zasadę techniki prawodawczej ustaloną w § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, dotyczącą nie powtarzania w aktach prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej, czy przepisów

innych aktów normatywnych.

W ramach regulacji, dotyczącej obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe nie mieści się również zapis § 22 Regulaminu, w którym Rada wskazała podmioty, do których obowiązków należy unieszkodliwianie zwłok zwierzęcych lub ich części. Obowiązek usuwania padłych zwierząt z nieruchomości przez właściciela, posiadacza lub zarządzającego nieruchomością wynika z postanowień art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Niewykonywanie powyższego obowiązku ustawodawca obciążył sankcją, określoną w art. 50 pkt 2 niniejszej ustawy. Unieszkodliwianie ich winno następować zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W Rozdziale 7 Regulaminu ujęto materię dotyczącą wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Wśród postanowień regulujących powyższą materię znalazły się zapisy wykraczające poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, a których regulacje znajdują odzwierciedlenie w przepisach powszechnie obowiązujących. W § 24 Regulaminu Rada określiła warunki, od których spełnienia uzależnione jest, na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej utrzymywanie zwierząt gospodarskich, wśród których znajduje się ograniczenie wszelkiej uciążliwości dla środowiska, w tym emisji zanieczyszczeń związanych z utrzymywaniem zwierząt, do obszaru nieruchomości, na której działalność jest prowadzona – ust. 1 pkt 2. W ust. 3 Rada zobowiązała do przestrzegania, przez prowadzących chów zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej zapisów Regulaminu oraz składowania obornika w odległości co najmniej 10 m od linii rozgraniczającej drogi publicznej, na terenie płaskim, tak by odcieki nie mogły przedostawać się na teren sąsiednich nieruchomości – ust. 3 pkt 3, ustawiania uli pszczelich w odległości, co najmniej 10 m od granicy nieruchomości, w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich – ust. 3 pkt 5. Zauważyć należy, że to Kodeks cywilny reguluje kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich. W myśl art. 144 k.c. 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 uprawnień do doprecyzowania w/w regulacji. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012 /12 stwierdził, iż regulacja dotycząca uciążliwości dla innych osób wkracza w

regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c. Kwestie składowania obornika regulują odrębne przepisy – ustawa z dnia 10 lipca 2007 o nawozach i nawożeniu (Dz.U. Nr 147 poz. 1053 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Norma kompetencyjna zawarta w powołanym art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez Radę kwestii kosztów przeprowadzenia deratyzacji, o których mowa w § 25 ust. 3 Regulaminu oraz materii zawartej w ust. 2 niniejszego paragrafu, w którym to Rada przyjęła, iż w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, wójt określi obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz termin jej przeprowadzenia. Niezależnie od powyższego, należy wskazać, iż ustawowe upoważnienie do przeprowadzenia deratyzacji dotyczy rady gminy i nie przewiduje przekazywania tych kompetencji innym organom. Zatem powierzenie obowiązków, w kwestionowanym powyżej zapisie Wójtowi Gminy z zakresu deratyzacji nie ma oparcia ustawowego, stanowi zatem przekroczenie kompetencji ustawowych rady gminy. To Rada Gminy bowiem obowiązana jest do wyznaczenia obszarów obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia, co uczyniła w ust.1 § 25 Regulaminu. Rada nie może delegować tego uprawnienia - obowiązku, nawet w sytuacji opisanej w kwestionowanym zapisie.

Dodać trzeba, że wyczerpujące określenie w art. 4 ust 2 ustawy spraw, które mogą być regulowane w regulaminie, oznacza również zakaz wprowadzania materii nieuregulowanej tym przepisem. Zapisy § 27 Regulaminu naruszają tę zasadę. Wobec tego wprowadzenie do przedmiotowego Regulaminu postanowień dotyczących wskazywania organu właściwego do nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z Regulaminu oraz określenia przepisów, które mają zastosowanie w tym zakresie - rażąco narusza prawo. Wskazać trzeba, iż powyższe wynika wprost z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - art. 5 ust 6 oraz art. 10 ust. 2a i ust. 3.

Reasumując, należy podkreślić, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Rada gminy nie może za-

mieszczą w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, pod rygorem dopuszczenia się istotnego naruszenia prawa, regulacji wykraczających poza katalog zagadnień określonych w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy, czy też nie znajdujących uzasadnienia w przedmiotowej delegacji ustawowej. Zadaniem legislacji gminnej jest określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, nie wszystkich jednak, lecz jedynie takich, które zostały wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W związku z tym postanowiono 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.

Otrzymują:

Przewodniczący Rady Gminy Świątki,
Wójt Gminy Świątki

