

Olsztyn, dnia 25 marca 2013 r.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.206 .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 II/14/2013 Rady Gminy Rychliki** z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rychliki z powodu istotnego naruszenia prawa.

### UZASADNIENIE

Rada Gminy Rychliki, na sesji w dniu 26 lutego 2013 r., powołując się na art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest przyjęcie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rychliki, 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 w zakresie regulacji, jakie winny być zawarte w regulaminie. Zadaniem organu stanowiącego gminy jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, lecz wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 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 upoważniająco- art. 4 ust. 2 ustawy stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

W Rozdziale 8 Regulaminu, tj. § 21 Rada zawarła regulacje dotyczące obszarów podlegającym obowiązkowej deratyzacji i częstotliwości jej przeprowadzenia wskazując w ust. 2, iż w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt Gminy Rychliki określi, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, obszary podlegające deratyzacji oraz przez zarządzenie, termin jej przeprowadzenia. drodze zarządzenia .

Podkreślić należy, że art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje, że regulamin ma określać zasady wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Ustawowe upoważnienie w tym zakresie dotyczy wyłącznie rad gmin i nie przewiduje ono możliwości przekazania tych kompetencji innym organom. Zatem upoważnienie Wójta przez Radę do wskazania terminu deratyzacji nie ma oparcia ustawowego, tym samym stanowi przekroczenie kompetencji ustawowych Rady. Rada gminy jest wyłącznie uprawniona do wyznaczenia obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu, to jest - jak w przedmiotowej uchwale - Wójtowi Gminy. Delegowanie tego obowiązku na inny podmiot, w tym wójta, stanowi istotne naruszenie prawa. W konsekwencji uznać należy, iż przedmiotowy Regulamin nie określa terminów przeprowadzania deratyzacji, a co za tym idzie – Rada nie wyczerpała kwestionowaną uchwałą wszystkich obligatoryjnych elementów składowych, określonych powołanym wyżej art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach, a uchybienie to stanowi istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Uzasadnione zastrzeżenia budzi zapis ust. 3 omawianego zapisu, zgodnie z którym koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają posiadaczy nieruchomości.

Jak już to zostało wskazane powyżej, kompetencje organów stanowiących gmin w zakresie uchwalania regulaminów utrzymania czystości są ściśle limitowane przez przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zawierających upoważnienie do uchwalenia uchwał w tym przedmiocie. Żaden z przepisów powołanej powyżej ustawy nie przyznaje Radzie upoważnienia do wskazania podmiotu zobowiązanego do poniesienia kosztów deratyzacji, zatem zapis ten został wprowadzony do uchwały bez podstawy prawnej. Niezależnie od wskazanego

powyżej uchybienia, również inne zapisy regulaminu budzą uzasadnione wątpliwości organu nadzoru.

W § 1 ust. 3 lit. c Rada zawarła odesłanie do zapisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. W tym miejscu wskazać należy, iż w dniu podejmowania przez Radę kwestionowanej uchwały obowiązywała już ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, zatem wskazane powyżej odwołanie jest błędne.

W § 4 ust. 3 lit a regulaminu, Rada uzależniła możliwość dokonywania napraw pojazdów samochodowych naprawę pojazdów samochodowych poza warsztatami od niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz negatywnego oddziaływania na środowisko.

Naczelnny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 8 listopada 2012, sygn. akt: II OSK 2012/12, uznał iż: „uzależnienie możliwość 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”. Powyższe stanowisko w pełni podziela organ nadzoru.

W § 7 ust. 1 regulaminu, Rada wskazała, iż właściciel zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w worki, pojemniki i kontenery o odpowiedniej pojemności. W ocenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego żaden z przepisów powołanych jako podstawa prawna uchwały, jak również żaden inny przepis obowiązującego prawa nie przyznaje organom stanowiącym gmin uprawnień do nałożenia na właścicieli nieruchomości przytoczonego powyżej obowiązku, a co za tym idzie – zapis ten w sposób istotny narusza prawo. Z przekroczeniem ustawowych kompetencji Rada określiła w § 11 ust. 10 regulaminu obowiązki organizatora imprezy o charakterze masowym. Z art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, iż zasadniczym adresatem obowiązków wynikających z regulaminu są właściciele nieruchomości, przez których rozumieć należy krąg podmiotów określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy. W związku z tym nie ma podstaw prawnych, aby w drodze zapisów regulaminu nałożyć określone obowiązki na organizatorów imprez masowych, jeżeli nie są oni właścicielami nieruchomości w rozumieniu ustawy. W konsekwencji uznać należy, że zapisy zawarte w powołanym powyżej zapisie regulaminu zostały wprowadzone do uchwały bez podstawy prawnej, a zawarte w nim zagadnienia winna regulować umowa łącząca organizatora imprezy z właścicielem nieruchomości.

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 § 19 ust. 5, w którym Rada wprowadziła szereg zakazów dotyczących pozostawiania bez dozoru, wpuszczania psów do piaskownic i placów zabaw, czy też wprowadzania psów do sklepów, zakładów, obiektów użyteczności publicznej i innych obiektów wskazanych w uchwale.

W ramach, przewidzianych w art. 4 ust.2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, nie mieszczą się zapisy § 20 ust. 2 pkt 3 regulaminu zobowiązujące prowadzących hodowlę tych zwierząt do niedopuszczania do powstawania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości, takich jak hałas, odór.

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 uprawnienia 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.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Jedynie na marginesie wskazać należy, iż większość wskazanych powyżej uchybień stanowi powtórzenie rozwiązań zakwestionowanych uprzednio przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 4 lutego 2013r., znak PN.4131.127.2013, dotyczącym uchwały Nr VIII/58/2012 Rady Gminy Rychliki z dnia 28 grudnia 2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku

**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:

1. Przewodniczący Rady Gminy Rychliki
2. Wójt Gminy Rychliki

