

Olsztyn, dnia 1 lipca 2013r

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSK

PN.4131. 384 .2013

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXII/170/13 Rady Gminy Srokowo z dnia 24 maja 2013 r.** w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Srokowo w części dotyczącej § 2, § 4, § 4 ust. 1 i 2, § 4 ust. 4 lit. b w zakresie wyrazów „, pod warunkiem, że nie spowoduje to zanieczyszczenia wód lub gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów”, § 4 ust. 5 § 5, § 6 w zakresie wyrazów „ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt”, § 7 pkt 1) tiret trzecie, tiret czwarte, § 7 pkt 2) lit. b) i c), § 8, § 9 ust. 2 pkt 2), § 9 ust. 3, ust. 4 pkt 2) i 4), § 14 ust. 2, ust. 3 pkt 1) i pkt 3) w zakresie wyrazów na terenie do którego posiadają tytuł prawny”, § 17 załącznika do uchwały.

### UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Srokowo, powołując się na art. 4 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r., poz. 391 z późn. zm.) uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Srokowo, stanowiący załącznik do uchwały.

Na wstępie należy zauważyć, iż zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach m.in. sprawy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – to gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne 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 regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy. W ust. 2 w/w art. 4 ustawodawca doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie. W świetle ustępu 2 w/w przepisu regulaminy określają szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin 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 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;

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) wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Rada Gminy zgodnie z art. 4 ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest upoważniona, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku, w ust. 2 tego przepisu ustawodawca doprecyzował wymagania, jakie regulamin powinien zawierać. Zadaniem organu stanowiącego gminy jest określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości 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 posłużył się zwrotem „w szczególności” i dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. Wyliczenie kategorii spraw przekazanych organowi stanowiącemu gminy ma charakter wyczerpujący. Oznacza to, że uchwała rady gminy w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku powinna zawierać pełen zakres regulacji określony w tym przepisie, a jednocześnie nie powinna zawierać postanowień, które wykraczają poza jego zakres. Nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązków wykraczających poza delegację ustawową, wkracza w sferę praw i wolności obywatelskich zastrzeżoną dla aktów wyższego rzędu. Wszelkie zatem odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w przepisie upoważniającym – art. 4 ust 2 ustawy stanowią istotne naruszenie przepisów prawa. W ocenie organu nadzoru, niektóre zapisy Regulaminu wprowadzone zostały bez podstawy prawnej, wykraczają poza upoważnienie zawarte w przepisie stanowiącym podstawę do podjęcia regulaminu, pozostają w sprzeczności z obowiązującymi przepisami, czy modyfikują zapis ustawy a mianowicie:

W § 2 Regulaminu Rada postanowiła, iż „regulamin obowiązuje właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz osoby przebywające czasowo na terenie Gminy Srokowo”

Jak wskazano wyżej regulamin czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego i jako źródło prawa obowiązuje na terenie właściwości organu tworzącego dany akt. Normy aktu prawa miejscowego są abstrakcyjne, generalne i kierowane do nieokreślonego adresata, wprowadzenie zatem powyższego zapisu Regulaminu stanowi rażące naruszenie prawa.

W § 4 uchwały Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości oraz najemców/właścicieli lokali do utrzymania, na terenie nieruchomości, czystości i porządku oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego.

Powyższa regulacja została wprowadzona z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Obowiązek utrzymania należytego stanu sanitarnego może odnosić się, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, wyłącznie do urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Nadto, nakładając te obowiązki na najemców lokali Rada zmodyfikowała przepis ustawowy zawarty w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z poglądami doktryny oraz judykatury modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa.

Ze względu na działanie bez podstawy prawnej zakwestionowane muszą być wprowadzone do załącznika do uchwały rozwiązania przewidujące, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez: przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku gdy budowa sieci jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub zbiornik lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych (§ 4 ust. 1 Regulaminu), gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych (§ 4 ust 2) – przedmiotową kwestię reguluje art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3b ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W materii regulaminowej nie mieszczą się też postanowienia § 4 ust. 5 – kwestie te uregulowane zostały w ustawie z dnia 26 lipca 2000 roku o nawozach i nawożeniu.

Z przekroczeniem podstawy prawnej podjęto zapisy § 5 Regulaminu. Rada nie była właściwa do wprowadzenia zakazów tam wskazanych. Poza delegacją ustawową Rada wprowadziła też zapisy określone w § 4 ust 4 lit. b) Regulaminu, w którym Rada określiła warunki naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi, uzależniając wykonywanie napraw pojazdów samochodowych związanych z ich bieżącą eksploatacją od niepowodowania zanieczyszczenia wód lub gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów. Zdaniem organu nadzoru w ramach regulacji art. 4 ust 2 pkt 1 lic c wyżej powołanej ustawy nie mieści się możliwość wprowadzania zakazów oraz regulacji stosunków sąsiedzkich. W tym miejscu należy wskazać, iż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 roku, 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 materii regulaminowej nie mieści się także część przepisów Rozdziału III 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 § 6 w zakresie wyrazów „ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt”. Nadmienić należy, że kwestie wskazane w/w przepisach uregulowane są chociażby w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964r, Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), a organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do modyfikowania regulacji ustawowej. Wobec tego w/w zapisy zostały podjęte bez podstawy prawnej. Zakwestionowane muszą być ponadto obowiązki dotyczące właścicieli zwierząt domowych, w szczególności w stosunku do psów: systematyczne szczepienie przeciwko wściekliznie (§ 7 pkt 1) tiret trzecie), uzyskanie zezwolenia wójta na utrzymanie psa rasy

uznawanej za agresywną (§ 7 pkt 1) tiret czwarty). Obowiązek ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów nie może być także, jak wskazał to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 września 2008r., sygn. akt: II SA/Lu 485/08, wykonywany przez określenie zakazu wprowadzania zwierząt na określone obiekty. W ocenie organu nadzoru, Rada dokonując regulacji w tym zakresie w § 7 pkt 2) lit. b) i c) Regulaminu zobowiązując do niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej (...), na tereny placów, gier, zabaw, piaskownic dla dzieci, itp., – wykroczyła poza swoje kompetencje. Nadto zakazy takie mogą wynikać tylko z regulaminów określających zasady korzystania z danych obiektów. 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 § 9 ust. 2 pkt 2), § 9 ust. 4, pkt 2) i 4) Regulaminu, zobowiązujące: właścicieli nieruchomości utrzymujących zwierzęta gospodarskie do prowadzenia hodowli w sposób niepowodujący uciążliwości hodowli dla środowiska, w tym ograniczenia emisji będącej jej skutkiem do obszaru nieruchomości, na której jest prowadzona, do składowania obornika tak, aby odcieki nie przedostawały się do gruntu lub na teren sąsiednich nieruchomości, do trzymania pszczół w ulach, ustawionych w odległości co najmniej 30 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich.

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 nie posiada uprawnień do doprecyzowania tej regulacji. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK2012/12 stwierdził, że regulacje dotyczące uciążliwości dla innych osób wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 kodeksu cywilnego. Skoro brak jest podstaw do wprowadzenia zakazów określonych w ust. 2 i 4 omawianej jednostki redakcyjnej Regulaminu, zatem również nie ma możliwości określenia przesłanek, od spełnienia których uwarunkowana jest możliwość zastosowania od nich odstępstw (§ 9 ust. 3 Regulaminu). Bez podstawy prawnej został wprowadzony do Regulaminu zapis § 14 ust. 2, w którym Rada wskazała, iż za zgodą właściciela, dopuszcza się wjazd na teren nieruchomości pojazdów uprawnionego przedsiębiorcy w celu odbioru odpadów zgromadzonych w pojemnikach. W ocenie organu nadzoru żaden z przepisów powołanych w podstawie prawnej kwestionowanej

uchwały również żaden inny przepis powszechnie obowiązującego prawa nie daje podstaw do uregulowania tego zagadnienia w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach.

W ocenie organu nadzoru także zapis § 14 ust. 3 pkt 1) Regulaminu stanowiący, iż podmiot odbierający odpady komunalne zapewnia dostarczenie pojemników na odpady i odpowiada za ich stan sanitarny, w szczególności poprzez ich mycie, dezynfekcję i dezynsekcję co najmniej 2 razy w roku został podjęty bez podstawy prawnej. Należy zauważyć, iż co do zasady adresatem obowiązków wynikających z regulaminów utrzymania czystości i porządku są właściciele nieruchomości. Z kolei z przepisu art. 5 ust 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba, że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3 ustawy, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W związku z powyższym brak jest podstaw, aby na mocy zapisu regulaminu obowiązkiem dostarczenia oraz utrzymania pojemników na odpady w odpowiednim stanie sanitarnym obciążyć podmiot odbierający odpady. Nadto przyjęte w § 14 ust 3 pkt 3) w zakresie sformułowania „, na terenie do którego posiadają tytuł prawny” jest niezrozumiałe, ponieważ właściciel, w tym także właściciel w rozumieniu art. 2 ust 1 pkt 4 ustawy zawsze posiada tytuł prawny do nieruchomości.

Nie wiadomo więc, kogo de facto Rada miała na myśli konstruując ten zapis. Skoro regulamin jest aktem prawa miejscowego, to jest również źródłem prawa w rozumieniu Konstytucji RP w związku z czym powinien spełniać Konstytucyjne standardy stanowienia prawa. Przepisy winny być sformułowane w sposób precyzyjny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Natomiast przepisy precyzyjne, to przepisy sformułowane w możliwie najwyższym stopniu jednoznacznie, tak aby ograniczyć interpretatorowi zbędne wątpliwości w odtworzeniu z nich norm prawnych wyznaczających co, kto, kiedy i jak powinien czynić. Stwarza to stan pewności prawa i ogranicza arbitralność stosujących je organów, usuwa ewentualne rozbieżności interpretacyjne, przez co buduje zaufanie jednostki do Gminy i tworzonego przez nią prawa.

Dodać trzeba, że wyczerpujące określenie w art. 4 ust. 2 ustawy spraw, które mogą być uregulowane w regulaminie oznacza również zakaz regulowania materii niewymienionej w w/w

przepisie. Wobec tego wprowadzenie do przedmiotowej uchwały postanowień informacyjnych zawartych w § 8 i § 27 – rażąco narusza prawo.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od jego doręczenia.**

WYKAZ  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Marcin Podziewski

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Srokowo,
2. Wójt Gminy Srokowo.

DYREKTOR  
Wydziału Prawnego i Nadzoru

*Elżbieta Sobańska*