

Olsztyn, 18 stycznia 2013 r.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131. 58 .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 **uchwały Nr XXIX/184/12 Rady Gminy Kurzętnik** z dnia 11 grudnia 2012r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kurzętnik z powodu istotnego naruszenia prawa.

### UZASADNIENIE

Rada Gminy Kurzętnik, na sesji w dniu 11 grudnia 2012 r., powołując się na art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podjęła uchwałę, o której na wstępie. Przedmiotem uchwały jest przyjęcie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Grunwald, 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 upoważniający- art. 4 ust. 2 ustawy stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

W Rozdziale 8 Regulaminu, tj. § 25 Rada zawarła regulacje dotyczące obszarów podlegającym obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. W ustępie 1 omawianego przepisu określone zostały obszary podlegające temu zabiegowi, zaś w ustępie 2 organ stanowiący Gminy Kurzętnik wskazał, iż termin przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji podaje Wójt Gminy Kurzętnik w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Nowym Mieście Lubawskim.

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.

Niezależnie od wskazanego powyżej uchybienia, również inne zapisy Regulaminu budzą uzasadnione wątpliwości organu nadzoru.

W § 8 ust. 2 Regulaminu, Rada uzależniła naprawę pojazdów samochodowych poza warsztatami od niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz zanieczyszczania wód i gleby.

Naczelny 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 § 10 Regulaminu, Rada wprowadziła szereg zakazów dotyczących:

- zagęszczania odpadów komunalnych zbieranych w pojemnikach w sposób uniemożliwiający ich usunięcie z pojemnika,
- wrzucania do pojemnika substancji palnych, żrących, toksycznych, gorącego popiołu oraz wlewania substancji ciekłych,
- umieszczania w pojemnikach do zbierania zmieszanych odpadów komunalnych innych odpadów, takich jak: odpady budowlane i rozbiórkowe, przeterminowane leki, chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, które należy zbierać oddzielnie na zasadach określonych w niniejszej uchwale,
- umieszczania w pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych odpadów niebezpiecznych oraz pochodzących z działalności gospodarczej.

Zakazy zawarte w kwestionowanym § 10 Regulaminu wykraczają poza upoważnienia zawarte w art. 4 ust. 2 wyżej powołanej ustawy, zostały zatem wprowadzone do Regulaminu bez podstawy prawnej. Zarzut tożsamej natury odnieść należy względem zapisu § 15 ust. 5 Regulaminu, w którym Rada zamieściła zakaz samodzielnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości

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.

Zapisy § 13 Regulaminu, wskazującego, iż odbieranie odpadów komunalnych musi następować w terminach zapewniających właściwy stan sanitarno-porządkowy nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do wspólnego użytku publicznego, wykraczają poza zakres ustawowego upoważnienia, wynikającego z powyższego przepisu.

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. Ustalona przez Radę częstotliwość nie powinna dopuszczać do przepełniania pojemników, w które wyposażone są nieruchomości, nie powinna ona być jednak uzależniona od zapewnienia stanu **sanitarno-porządkowego nieruchomości oraz terenów, o których mowa w kwestionowanym zapisie**. Poza tym, pojęcie stanu sanitarno-porządkowego jest pojęciem nieostrym i egzekwowanie powyższego zapisu w praktyce nastroczałoby wiele problemów. Przepisy natomiast aktu prawa miejscowego, zgodnie z „zasadą poprawnej legislacji” winny być czytelne i jednoznaczne, niebudzące wątpliwości przy ich stosowaniu.

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 § 20, dotyczącego zakazu wpuszczania zwierząt domowych na tereny w nim opisane, m.in. do piaskownic, na place zabaw i miejsca zabaw dzieci, baseny, cmentarze (...). Obowiązek bowiem ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów nie może być, 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.

Również regulacje zawarte w postanowieniach § 21, dotyczące sposobu postępowania z padłymi zwierzętami wykraczają poza zakres ustawowego upoważnienia/.

Należy nadmienić, iż kwestie dotyczące padłych zwierząt regulują w określonym zakresie ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawa o ochronie zwierząt oraz ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

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 § 23 ust. 1, ust. 3 i ust. 7 Regulaminu, zobowiązujące:

- właścicieli nieruchomości utrzymujących zwierzęta gospodarskie do prowadzenia hodowli w sposób nieuciążliwy dla sąsiednich nieruchomości, w szczególności przykrych zapachów (ust. 1),

- usytuowanie hodowle zwierząt i jej prowadzenie w taki sposób, aby nie pogarszała warunków zdrowotnych, sanitarnych i porządkowych otoczenia, nie powodowała zanieczyszczenia powietrza, gleby i wody oraz innych uciążliwości dla ludzi zamieszkujących sąsiednie nieruchomości (ust.3) oraz

- ustawiania uli pszczelich w odległości nie mniejszej niż 30 m od zabudowań mieszkalnych. 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.

Postanowienia § 24 Regulaminu również zostały wprowadzone bez podstawy prawnej. Kwestie zakazu zanieczyszczania terenu nieruchomości, domów, ulic i innych miejsc publicznych w tym także zanieczyszczeniami, o których mowa w kwestionowanym zapisie, regulują odrębne przepisy, tj. ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2010r. Nr 46 poz. 275 z póź. zm). Zgodnie z art. 145 kodeksu wykroczeń, kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**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 Kurzętnik,
2. Wójt Gminy

DYREKTOR  
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Elżbieta Sobańska

*Elżbieta Sobańska*

WOJEWODA

w/z

*Jan Maścianica*  
WICEWOJEWODA