



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 9 maja 2018 r.

Poz. 2126

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.185.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2018 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały nr XXXVI/230/18 Rady Miejskiej w Bisztyнку z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Bisztynek, w części dotyczącej:

- § 1 pkt 2 w zakresie postanowień odnoszących się do ust. 1 pkt 3 i pkt 4 nowego brzmienia

§ 25 zmienianego Regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Bisztynek.

oraz

- § 1 pkt 2 w zakresie postanowień odnoszących się do ust. 2 pkt 1 w zakresie sformułowania „i gołębie” nowego brzmienia § 25 zmienianego Regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Bisztynek.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Bisztyнку, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust.1, ust. 2 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289), wprowadziła zmiany do Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Bisztynek, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały XXVIII/172/17.

Na wstępie należy podkreślić, że Konstytucja RP w art. 7 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Wobec tego, każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest zatem dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Zważywszy natomiast na rygor odpowiedzialności, grożącej za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie (art. 10 ust. 2a ustawy), regulacja regulaminowa musi być adekwatna do zakresu delegacji udzielonej radzie, jak też staranna i jednoznaczna.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, rażąco narusza prawo.

Stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uchwalany przez radę 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 selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: 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, odpadów zielonych, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, b) uprzątnięcie błota, śniegu,

rodu 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 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.

W § 1 uchwały Rada Miejska, w pkt 2 nadała nowe brzmienie § 25 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Bisztynek, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXVIII/172/17, postanawiając, iż „na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej zwierzęta gospodarskie mogą być utrzymywane pod warunkiem:

- zapewnienia gromadzenia i usuwania powstających w związku z hodowlą odpadów i nieczystości w sposób zgodny z wymogami uchwały (ust. 1 pkt 3),
- niepowodującym uciążliwości dla ludzi (ust. 1 pkt 4).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach, odpadami komunalnymi są odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanyimi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości. Tego rodzaju odpady są przedmiotem regulacji regulaminów czystości i porządków w gminach. Kwestionowane nowe brzmienie § 25 ust. 1 pkt 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Bisztynek, nadane przedmiotową uchwałą, odnosi się natomiast do gromadzenia i usuwania odpadów i nieczystości w związku z hodowlą i zobowiązuje do postępowania zgodnie z wymogami uchwały, co oznacza, iż osoby utrzymujące zwierzęta gospodarskie na terenach wyłączonych z produkcji rolnej winny postępować z tymi odpadami, jak z odpadami komunalnymi.

Powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie, wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 7 ww ustawy, Regulamin utrzymania czystości i porządku bowiem nie może regulować kwestii związanych z gromadzeniem i usuwaniem odpadów i nieczystości powstałych w związku z hodowlą, gdyż ma jedynie dotyczyć odpadów komunalnych, a odpady związane z hodowlą nie stanowią odpadów komunalnych, (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011r sygn. akt: II SA/Gd 618/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r., sygn. akt: II SA/Bd 174/12). Kwestie sposobu postępowania z innymi odpadami reguluje ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r, o odpadach. Na marginesie należy nadmienić, iż zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2017r. poz. 668), obornik i gnojowicę oraz pochodzące od zwierząt gospodarskich, w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, odchody, z wyjątkiem odchodów pszczoł, bez dodatków innych substancji, należy traktować jako nawozy naturalne. Zasady przechowywania i stosowania nawozów naturalnych reguluje wskazana ustawa o nawozach i nawożeniu.

Odnosząc się natomiast do regulacji zawartej w nowym brzmieniu § 25 ust. 1 pkt 4, dotyczącej uciążliwości dla ludzi, w ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienie zostało podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Rada jest upoważniona do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Przedmiotową regulacją Rada wkroczyła natomiast w materię stosunków sąsiedzkich, regulowanych przepisami kodeksu cywilnego (art. 144 i nast.). 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. Przepisy regulaminu nie mogą regulować stosunków sąsiedzkich. Mają tworzyć warunki do utrzymania ładu publicznego, ale nie mogą wkraczać w sferę zarezerwowaną dla regulacji prawa cywilnego (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Go 1076/12, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 120/12). Ponadto należy wskazać, iż użyte w nim sformułowanie przez Radę Miejską „niepowodującym uciążliwości”, jako warunek utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej jest nieprecyzyjne i może być niezrozumiałe dla przeciętnego adresata, czego skutkiem może być brak świadomości po jego stronie, jak należy prawidłowo ten obowiązek wykonać. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Przytoczony przepis Regulaminu nie spełnia tego warunku.

Nadając natomiast przedmiotową uchwałą, nowe brzmienie § 25 ust. 2 pkt 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Bisztynek, Rada Miejska dopuściła na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej (...) utrzymywania zwierząt gospodarskich takich jak króliki i gołębie.

Regulacja dotycząca dopuszczenia utrzymywania gołębi, wykracza również poza delegację ustawową, która została ograniczona w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy do wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich, przez które należy rozumieć, zgodnie art. 4 pkt 18 ustawy o ochronie zwierząt - zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. Zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2007 r. Nr 133, poz. 921 ze zm.) zwierzętami gospodarskimi jest drób, a nie ptaki, które będą pojęciem szerszym. Powyższa ustawa w art. 2 pkt 2 pod pojęciem drób enumeratywnie wymienia rodzaje ptaków zaliczane do drobiu, jako zwierząt gospodarskich, a są nimi ptaki gatunków: kura, kaczka, kaczka piźmowa, gęś, gęś garbonosa, indyk, przepiórka japońska, perlica oraz utrzymywany w warunkach fermowych struś.

W związku z tym, postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jej otrzymania

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki