



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 9 maja 2019 r.

Poz. 2341

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.238.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 maja 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506), stwierdzam nieważność **załącznika nr 1 do uchwały Nr VII/39/19 Rady Gminy Jedwabno** z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jedwabno **w części dotyczącej** § 21 ust. 6, a także § 22 ust. 3.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Jedwabno, powołując się na art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r., poz. 1454 z późn. zm.), ustaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jedwabno, stanowiący załącznik nr 1 do ww. uchwały.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Gminy Jedwabno, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób rażąco narusza prawo.

Analiza obowiązujących przepisów prawnych wskazuje, iż zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy 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 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Oceniając przedmiotową uchwałę, zauważyć należy, że ust. 2 art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawodawca doprecyzował wymagania jakie winny być zawarte w regulaminie. W świetle ww. 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 selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
 - 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) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Organ nadzoru badając treść załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały stwierdził, iż Rada Gminy Jedwabno ustalając Regulamin, niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

Rada wprowadziła bowiem do Regulaminu § 21 ust. 6 w myśl, którego zasady postępowania z bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy reguluje odrębna uchwała Rady Gminy Jedwabno w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności na terenie gminy Jedwabno”.

Należy w tym miejscu wskazać, że stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą i stanowi, z reguły, istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej.

W materii regulaminowej, określonej art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie mieszczą się regulacje przewidziane § 21 ust. 6 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały. Zauważyć należy, że przepisy ww. ustawy w żaden sposób nie zezwalają na odesłanie do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2019 r. poz. 122). Rada nie mogła więc zawrzeć jakichkolwiek zapisów w tym zakresie w Regulaminie czystości i porządku na terenie gminy.

Sprzeczne z prawem jest także unormowanie § 22 ust. 2 Regulaminu, zakładające, że utrzymanie zwierząt gospodarskich nie powinno powodować uciążliwości, w szczególności zapachowych dla współużytkowników nieruchomości oraz użytkowników nieruchomości sąsiednich.

Organ stanowiący nie ma prawa regulować kwestii wykraczających poza dyspozycję art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Działając na podstawie pkt 7 ww. przepisu ma, w drodze uchwały, określić wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Celem tego uregulowania nie jest natomiast „eliminowanie uciążliwości” związanych ze zwierzętami gospodarskimi.

Wprowadzając ten obowiązek, Rada wkroczyła w regulację tzw. prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego, w myśl którego 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. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny, który 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 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają gminie uprawnienia do kreowania w regulaminie praw podmiotowych osób trzecich, ze swej istoty będących przedmiotem regulacji prawa cywilnego. Wyłącznie bowiem prawo cywilne reguluje stosunki sąsiedzkie, a w ich ramach kwestie tzw. immisji.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

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

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki