



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 16 września 2016 r.

Poz. 5546

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.323.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 16 września 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr XXII/117/2016 Rady Gminy Olszówka z dnia 9 sierpnia 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olszówka – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Olszówka nr XXII/117/2016 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.).

Uchwałą doręczono organowi nadzoru w dniu 17 sierpnia 2016 r.

#### **Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

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 ww. ustawy. W ust. 2 tego przepisu ustawodawca doprecyzował wymagania, jakie regulamin winien zawierać. Zadaniem organu stanowiącego gminy jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy 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. Wyliczenie kategorii spraw, przekazanych organowi stanowiącemu gminy do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, ma zatem charakter wyczerpujący. Powyższe oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia ww. regulaminu winna zawierać pełny zakres regulacji określony w ww. przepisie, a jednocześnie nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza jego zakres. Wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w art. 4 ust. 2 ustawy, stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

W § 2 ust. 9 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olszówka, stanowiącego załącznik do uchwały nr XXII/117/2016 z dnia 9 sierpnia 2016 r., Rada Gminy Olszówka uzależniła możliwość naprawy pojazdów samochodowych na terenie nieruchomości od braku uciążliwości dla sąsiadów.

Podobnie w § 4 pkt 2 Regulaminu Rada, ustalając zasady rozmieszczania pojemników na odpady i worków z wyselekcjonowanymi odpadami, zobowiązała adresatów Regulaminu do ustawiania tych pojemników i worków w sposób „nie powodujący uciążliwości dla sąsiednich mieszkańców i osób trzecich”.

W ocenie organu nadzoru kwestionowane zapisy Regulaminu wkraczają w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.). Zgodnie z brzmieniem tego przepisu właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

W § 7 ust. 6 Regulaminu Rada uchwaliła, że właściciel nieruchomości w każdym czasie, za odpowiednią opłatą, może zamówić odbiór zużytych opon, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych przez odbierającego te odpady, z którym zawarł umowę.

Kwestionowany przepis został podjęty nie tylko bez podstawy prawnej, ale także jest zbędny, gdyż powyższa kwestia powinna zostać uregulowana w umowie dotyczącej odbioru odpadów, zawieranej pomiędzy właścicielem nieruchomości, a odbierającym te odpady.

Postanowieniem § 10 ust. 4 Regulaminu Rada nałożyła na właścicieli i opiekunów psów obowiązek wyprowadzania ich w miejsca publiczne na smyczy, a psów ras dużych i olbrzymich bądź uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny -na smyczy i w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe.

W kwestionowanym przepisie Rada posłużyła się pojęciem „psów ras dużych i olbrzymich”, podczas gdy obowiązujące przepisy nie znają takiego określenia, co w konsekwencji powoduje, że nie jest możliwe ustalenie, jakie psy należy uznać za duże bądź olbrzymie. W tym zakresie organ winien posłużyć się terminem ras psów uznawanych za agresywne, określonym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz. U. Nr 77, poz. 687).

Rada nie była również uprawniona do nałożenia na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązku wyprowadzania psów wyłącznie przez osoby dorosłe. W polskim systemie prawa brak jest definicji pojęcia: „osoba dorosła”.

Ponadto wprowadzenie omawianego obowiązku prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia praw jednostki. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, m.in. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 23 lutego 2016 r., w sprawie o sygn. akt II SA/Łd 1116/15, orzekł: „Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia regulaminu czystości i porządku niepozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmiernie ograniczające swobodę poruszania się zwierząt, mogą tę zasadę naruszać, zwłaszcza gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami, w tym ustawą o ochronie zwierząt i innymi aktami prawa miejscowego. Ponadto należy zauważyć, że pojęcie „osoby dorosłej” użyte w § 15 ust. 3 pkt 2 regulaminu jest pojęciem nieostrym i może wywoływać liczne wątpliwości interpretacyjne”.

W § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 Regulaminu Rada postanowiła, że obowiązkowi deratyzacji podlegają obszary wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej i obszary zabudowy zagrodowej. W ocenie organu nadzoru powyższe prowadzi do upoważnienia bliżej nieokreślonego podmiotu do oceny potrzeb przeprowadzenia deratyzacji. W tym miejscu zasadnym jest wskazanie, że to z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r., poz. 947 ze zm.) wynika, że właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należywym stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności zwalczając gryzonie, insekty i szkodniki.

Mając powyższe na uwadze, podkreślić należy, że celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji (vide:

wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 102/16, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 61/16).

Z kolei w § 12 ust. 2 Regulaminu Rada uchwaliła, że deratyzacja na terenie nieruchomości powinna być dokonana co najmniej 1 raz na 5 lat oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości. Analizując powyższe, stwierdzić należy, że Rada nie wskazała terminów przeprowadzania deratyzacji, a jedynie określiła jej częstotliwość (co najmniej 1 raz na 5 lat). Taka regulacja nie wyczerpuje dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 września 2014 r., sygn. akt II SA/GL 476/14). Należy zatem stwierdzić, iż w istocie w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olszówka nie zostały wyznaczone obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji, jak również terminy jej przeprowadzenia.

Z kolei brak chociaż jednego z obligatoryjnych elementów regulaminu, wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności takiego regulaminu w całości.

Powyższą argumentację potwierdza również orzecznictwo sądowo - administracyjne, m.in. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 czerwca 2014 r., w sprawie o sygn. akt IV SA/Wr 171/13 orzekł, że niewypełnienie przez uchwałę rady gminy określonego prawem zakresu regulacji uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości, pomimo ujęcia w jej treści niewadliwych przepisów.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego  
Wicewojewoda Wielkopolski  
(-) Marlena Małąg