



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 12 kwietnia 2023 r.

Poz. 3618

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.106.2023.7**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 31 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

### **orzekam**

nieważność § 4 ust. 1 lit. c, § 4 ust. 2 w zakresie zwrotu "w przypadku, gdy nie powodują uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości" oraz § 20 pkt 3 w zakresie zwrotu "nie powodujący uciążliwości dla otoczenia (hałas, odory) oraz" załącznika do uchwały nr LII/417/23 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 1 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Czarniejewo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 1 marca 2023 r. Rada Miasta i Gminy Czarniejewo podjęła uchwałę nr LII/417/23 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Czarniejewo, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 marca 2023 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Przedmiotową uchwałę Rada przyjęła "Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Czarniejewo", stanowiący załącznik do uchwały, dalej "Regulamin".

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 ze zm.), dalej „ustawa”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak wprost wynika z brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym: „Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie: a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały

w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków; 2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów; 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego; 4) (uchylony); 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”.

Ponadto, stosownie do zapisów art. 4 ust. 2a ustawy: „Rada gminy może w regulaminie: 1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów; 2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne; 3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące; 4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady; 5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny; 6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację: a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1; 7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości; 8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości”.

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy a charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu, oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

W rozdziale 2 ("Wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości") Regulaminu, Rada uregulowała: 1) w § 4 ust. 1 lit. c: "*Mycie pojazdów samochodowych poza myjniami jest dozwolone wyłącznie w miejscach: mycie pojazdów należy przeprowadzać w sposób nie uciążliwy dla posesji sąsiednich i środowiska*", 2) w § 4 ust. 2: "*Naprawy pojazdów samochodowych związane z ich bieżącą eksploatacją mogą być prowadzone poza warsztatami samochodowymi, na terenie nieruchomości na utwardzonym podłożu, za zgodą właściciela nieruchomości w przypadku, gdy nie powodują uciążliwości*

*dla sąsiednich nieruchomości, a powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami o utrzymaniu czystości i porządku w gminach".*

Postanowienia Regulaminu nakładające obowiązek braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości przy myciu i naprawach pojazdów samochodowych, naruszają delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy i wkraczają zarazem w materię ustawową regulowaną prawem sąsiedzkim - art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), dalej "Kodeks cywilny". Co więcej, wprowadzone regulacje wskazują na zaostrzenie obowiązków osób dokonujących napraw oraz mycia pojazdów, a z art. 144 Kodeksu cywilnego wynika, że zakazane są immisje uciążliwe ponad przeciętną miarę, a z postanowień Regulaminu wynika, że dopuszczalne są naprawy oraz mycie pojazdów pod warunkiem, że nie są uciążliwe.

Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym rada gminy nie posiada uprawnienia do precyzowania regulacji wynikającej z art. 144 Kodeksu cywilnego stanowiącego, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swojego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych, a nie uciążliwy w każdy możliwy - nawet najmniejszy - sposób, jak można odczytywać przyjęte regulacje (por. wyrok WSA w Poznaniu z 18 sierpnia 2020 r. IV SA/Po 604/20, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej "CBOSA").

W związku z powyższym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 4 ust. 1 lit. c Regulaminu oraz § 4 ust. 2 Regulaminu w zakresie zwrotu: "w przypadku, gdy nie powodują uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości", jako naruszające w sposób istotny art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy w związku z art. 144 Kodeksu cywilnego.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również realizacja przez Radę obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Zgodnie z wolą ustawodawcy wynikającą z tego przepisu, regulamin winien określać „szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące (...) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach”.

Rada w § 20 pkt 3 Regulaminu uregulowała: *"Na pozostałych terenach dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich pod warunkiem spełnienia wymogów i przestrzegania obowiązujących przepisów sanitarno-weterynaryjnych, epidemiologicznych, hodowlanych, budowlanych, ochrony środowiska, ochrony zwierząt, określonych w odrębnych przepisach prawa, a w szczególności: utrzymywania zwierząt w sposób nie powodujący uciążliwości dla otoczenia (hałas, odory) oraz nie doprowadzający do powstania ognisk gryzoni i owadów"*.

Zawarty w § 20 pkt 3 Regulaminu warunek braku uciążliwości dla otoczenia (hałas, odory) przy utrzymywaniu zwierząt gospodarskich wkracza również w materię prawa sąsiedzkiego, tzw. immisji uregulowaną w art. 144 r. Kodeksu cywilny, która została przedstawiona już wyżej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12, CBOSA, stwierdził, iż regulacja dotycząca uciążliwości dla innych osób wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego. Rada nie ma uprawnień, by wprowadzać ograniczenie w postaci zakazu powodowania uciążliwości poza obszarem nieruchomości, na której prowadzona jest hodowla.

W związku z powyższym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 20 pkt 3 Regulaminu w zakresie zwrotu "nie powodujący uciążliwości dla otoczenia (hałas, odory) oraz", jako naruszający w sposób istotny art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy w związku z art. 144 Kodeksu cywilnego.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Michał Zieliński  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta i Gminy Czarniejewo

Burmistrz Miasta i Gminy Czarniejewo