



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 listopada 2023 r.

Poz. 10686

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.435.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 listopada 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 ze zm.)

orzekam

nieważność § 22 ust. 2 pkt 3 uchwały nr XLIX/412/2023 Rady Gminy Sieroszewice z dnia 20 października 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sieroszewice - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 października 2023 r. Rada Gminy Sieroszewice podjęła uchwałę nr XLIX/412/2023 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sieroszewice, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r., poz. 1469 ze zm.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 25 października 2023 r.

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

W myśl § 22 ust. 2 pkt 3 uchwały: „Prowadzący hodowlę zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej jest zobowiązany: [...] nie dopuszczać do powstania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomości sąsiednich uciążliwości takich jak: emisja hałasu i odoru”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm.), zwanej dalej „u.u.c.p.g.”, w związku z art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.), zwanej dalej „K.c.”.

Przepis art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g. upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zakres przedmiotowy regulaminu został określony w art. 4 ust. 2 i ust. 2a u.u.c.p.g., przy czym w ust. 2 wymieniono elementy obligatoryjne regulaminu („Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: [...]”), a w ust. 2a - fakultatywne („Rada gminy może w regulaminie: [...]”).

Do zagadnień, które rada gminy zobowiązana jest unormować w regulaminie, należy określenie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu

ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach (art. 4 ust. 2 pkt 7 u.u.c.p.g.). To właśnie tej materii dotyczy rozdział 7. uchwały, w którym zamieszczono kwestionowany przepis § 22 ust. 2 pkt 3.

Jak wprost zapisano w art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g., regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 13 kwietnia 2022 r. (III OSK 4830/21; CBOSA) wyjaśnił, że: „Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi akt prawa miejscowego. Jak wynika z art. 94 Konstytucji RP treść aktu prawa miejscowego powinna być ustanowiona na podstawie i w granicach zawartych w ustawie. Tym samym wydając akt prawa miejscowego musi organ samorządu ściśle przestrzegać delegacji ustawowej. Skutkiem tego organ stanowiący gminy ma obowiązek ścisłego przestrzegania zakresu upoważniającej do wydania aktu delegacji oraz zakaz powtarzania tych uregulowań, które zostały już zawarte w źródle prawa powszechnie obowiązującego, szczególnie zaś modyfikowania przepisów ustawowych (zob. np. wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 2572/02; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2014 r. sygn. akt II SA/GI 1731/13). Unormowania zawarte w regulaminie wykraczające poza delegację ustawową powinny być uznane za sprzeczne z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. [...]”.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że Rada Gminy Sieroszewice, wprowadzając w § 22 w ust. 2 pkt 3 o treści: „nie dopuszczać do powstania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomości sąsiednich uciążliwości takich jak: emisja hałasu i odoru”, naruszyła delegację zawartą w art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 u.u.c.p.g., wkraczając w sposób nieuprawniony w regulację prawa sąsiedzkiego unormowane w art. 144 K.c. Zgodnie z powołanym art. 144 K.c.: „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”. Co więcej, ustanowiona w uchwale norma wskazuje na zaostrenie obowiązków jej adresatów. Zgodnie bowiem z art. 144 K.c. zakazane są immisje uciążliwe ponad przeciętną miarę, a z kwestionowanego przepisu uchwały wynika, że nie dopuszcza się w ogóle powstawania uciążliwości takich jak emisja hałasu i odoru.

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 K.c. 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 przyjętą regulację (por. wyrok WSA w Poznaniu z 18 sierpnia 2020 r., IV SA/Po 604/20; CBOSA).

Uznać zatem należy, że przepis § 22 ust. 2 pkt 3 uchwały został podjęty przez radę z istotnym naruszeniem z art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 u.u.c.p.g. w związku z art. 144 K.c., co rodzi konieczność stwierdzenia nieważności wadliwej regulacji.

W tym stanie rzeczy, 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 Gminy Sieroszewice

Wójt Gminy Sieroszewice