



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 16 grudnia 2019 r.

Poz. 6193

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.626.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 13 grudnia 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XI.67.2019 Rady Gminy Stare Juchy z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stare Juchy.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Stare Juchy, powołując się na art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010), ustaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stare Juchy, stanowiący załącznik do ww. uchwały.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Gminy 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 związku 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.

Ustawodawca, w 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:

- 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 powstałych 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, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,

- c) uprzątnięcia 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;
- 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.

Zgodnie z ust.2a ww. przepisu, 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.

Zadaniem organu stanowiącego gminy jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, lecz wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-3, 5-8 oraz art. 4 ust. 2a ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisach tym ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem „w szczególności”, a dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego regulaminu nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza zakres upoważnienia zawartego w wyżej powołanych przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Tego typu rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie, poprzez przepisy prawa miejscowego, jakim jest regulamin, w sferę praw i wolności obywateli. Poza tym uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 zagadnień. Określając zakres owych zagadnień ustawodawca posłużył się bowiem sformułowaniem „regulamin określa” (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 759/18). Tym samym, nie może pominąć żadnego z określonych przez ustawodawcę elementów.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić trzeba, że analiza treści przedmiotowego Regulaminu, skutkuje koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego jego § 3 ust. 1, ust. 3 i ust. 4, w myśl którego obowiązek oczyszczania ze śniegu, błota, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego winien być niezwłocznie realizowany przez odgarnięcie w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów i podjęcie działań ograniczających śliskość chodnika (ust. 1), a także który wskazuje, iż przez niezwłoczne usunięcie należy rozumieć uprzątnięcie zanieczyszczeń, błota, śniegu, lodu po ustaniu opadów (ust. 3) oraz stanowi, że zarządcy dróg są zobowiązani do wywożenia przyzmy śniegowych utrudniających komunikację (ust. 4) oraz § 2 ust. 4, który przewiduje, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego na terenie nieruchomości poprzez systematyczne i niezwłoczne porządkowanie terenu nieruchomości, utwardzonych części terenu oraz chodników położonych wzdłuż nieruchomości, tj. niedopuszczanie do zalegania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń.

Wadliwie określony został wymóg, by właściciele nieruchomości uprząтали błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia systematycznie lub niezwłocznie, gdyż określenie częstotliwości wykonywania tego typu obowiązku nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 741/13). Podobnie ww. przepis, nie stanowi natomiast podstawy do regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia (patrz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/GI 258/14).

Niedopuszczalnym jest umieszczenie w Regulaminie czystości i porządku norm przewidujących, że obowiązek uprzątnięcia chodnika ze śniegu i lodu powinien być realizowany przez: podjęcie działań ograniczających śliskość chodnika. Tego rodzaju regulacja prowadzi bowiem do nałożenia, bez podstawy prawnej, obowiązku usuwania śliskości - czego ustawa nie przewiduje.

Wobec tego, zakwestionowane powyżej przepisy załącznika do uchwały muszą być przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego.

Dodać w tym miejscu trzeba, że obowiązek polegający na uprzątnięciu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną przy granicy nieruchomości, wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy. Kwestionowany zatem, przepis załącznika do uchwały, w brzmieniu przyjętym przez Radę Gminy Stare Juchy, stanowi jedynie swoistą próbę powtórzenia przepisów ustawowych i jest zamieszczeniem w uchwale postanowień, które wykraczają poza treść art. 4 ustawy.

Wadliwym jest także § 3 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały, który zakazuje zgarniania śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnię, żywopłot, trawnik lub urządzenia techniczne pasa drogowego.

W ocenie organu nadzoru, zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d powołanej ustawy, upoważnienie do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego nie jest równoznaczne z wprowadzeniem zakazu w tę sferę - co faktycznie miało miejsce w opisanym przypadku. Sformułowanie zabraniające konkretnego zachowania stanowi nieuzasadnione naruszenie delegacji ustawowej, zgodnie z którą rada gminy upoważniona jest jedynie do wskazania wymogów dopuszczalności uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń.

Stwierdzenie nieważności wskazanych powyżej przepisów oznacza, że nie została wyczerpana dyspozycja art. 4 ust. 2 ww. ustaw. Brak ustawowo określonego, obligatoryjnego elementu, skutkuje funkcjonowaniem w obrocie prawnym ułomnego regulaminu, co jest niedopuszczalne i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całość (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 513/17).

Oceniając pozostałą treść przedmiotowego Regulaminu, należy stwierdzić, iż Rada Gminy Stare Juchy, również innymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

Podjętym z rażącym naruszeniem prawa, jest również § 5 ust. 2 Regulaminu, który stanowi, że dopuszcza się prowadzenie jedynie drobnych, doraźnych napraw i regulacji pojazdów samochodowych na terenie nieruchomości tylko za zgodą właściciela nieruchomości i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla środowiska (hałas, emisja spalin) oraz sąsiednich nieruchomości, a powstające odpady są gromadzone

w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W pozostałych przypadkach muszą być przeprowadzone w warsztatach samochodowych.

W myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Powołany przepis nie upoważnia natomiast organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw - tym bardziej, że pojęcie to jest niedookreślone, a więc nie może mieć charakteru normatywnego (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 4 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 122/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 7/19).

Dodać ponadto trzeba, że organ stanowiący, regulując wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi nie jest uprawniony do wkraczania w materię uregulowaną chociażby w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm.). Sposób korzystania z rzeczy będących przedmiotem własności jest uregulowany w ww. ustawie, stąd jakkolwiek ingerencja w przedmiotowe kwestie, jest niedopuszczalna.

Ponadto, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż uchwalone w Regulaminie zakazy tzn.:

- wynikający § 5 ust. 3, zakaz mycia i napraw pojazdów w miejscach publicznych, a w szczególności na chodnikach, jezdniach, poboczach dróg, placach, skwerach i zieleńcach, terenach leśnych oraz w pobliżu zbiorników wodnych oraz innych wód powierzchniowych otwartych (cieków wodnych);
- wynikający z § 6, zakaz umieszczania w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu, gruzu, substancji toksycznych i wybuchowych, odpadów przemysłowych, medycznych i weterynaryjnych, oraz innych odpadów niebezpiecznych, w tym odpadów elektrycznych i elektronicznych, a także baterii i akumulatorów;
- wynikający z § 10 ust. 1, zakaz gromadzenia odpadów medycznych lub weterynaryjnych w pojemnikach służących do gromadzenia odpadów komunalnych, powstających w związku z prowadzoną na terenie danej nieruchomości działalnością w zakresie usług medycznych lub weterynaryjnych;

wprowadzone zostały bez podstaw prawnej. Zrealizowanie upoważnienia, wynikającego z przywołanych powyżej unormowań, powinno mieć charakter pozytywny - poprzez wskazanie, w jaki sposób należy uprzątać zanieczyszczenia oraz pozbywać się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych, nie zaś poprzez formułowanie *zakazów* w tym zakresie.

Ze względu na działanie bez podstawy prawnej, zakwestionowany musi zostać także § 8 ust. 6 załącznika do przedmiotowej uchwały, w myśl którego właściciele nieruchomości niezamieszkałych zobowiązani są do pozbywania się odpadów komunalnych na zasadach określonych w indywidualnej umowie z przedsiębiorcą oraz udzielania informacji związanych z odbieraniem odpadów komunalnych i usuwaniem nieczystości ciekłych, a także do przedstawienia dokumentów i dowodów zapłaty i przechowywania ich przez okres co najmniej dwóch lat.

Powyższa regulacja jest zbędna gdyż, w myśl art. 5 ust. 1 pkt 3b ww. ustawy, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Zgodnie natomiast z kolejnym art. 6 ust. 1, właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2, przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi.

Z cytowanych przepisów wynika zatem, że musi być zawarta, w tym zakresie, stosowna umowa i ona winna regulować postępowanie przy pozbywaniu się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych. Rada wprowadzając powyższe regulacje dokonała modyfikacji przepisów ustawy.

W materii regulaminowej nie mieści się także § 9 ust. 1 pkt 2 zdanie drugie Regulaminu, zgodnie z którym koszty przygotowania i utrzymania miejsca ustawienia pojemników/worków ponosi właściciel nieruchomości. Bezsprzecznie ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 2a ww. ustawy, upoważnił radę do określenia szczegółowych zasady dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Jednakże Rada, określając takie zasady nie może rozstrzygać o kosztach ponoszonych z tego tytułu. **Tym samym, zachodzi konieczność wyeliminowania ww. przepisu z obrotu prawnego.**

Z treści *Regulaminu* wyeliminować należy także przepisy o charakterze *informacyjnym*, czyli § 10 ust. 1 zdanie 2, który stanowi, że szczegółowe zasady postępowania z tymi odpadami (odpadami medycznymi lub weterynaryjnymi, powstającymi w związku z prowadzoną na terenie danej nieruchomości działalnością w zakresie usług medycznych lub weterynaryjnych) określają przepisy odrębne. W ocenie organu nadzoru, akt prawa miejscowego, jakim jest regulamin, nie może zawierać regulacji o charakterze informacyjnym, tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności ww. regulacji.

W obrocie prawnym nie może pozostać także § 14 ust. 2 załącznika do ww. uchwały, przewidujący, że nieczystości ciekłe winny być wywożone przez przedsiębiorców posiadających zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych.

W ocenie organu nadzoru, przepis ten, skierowany jest do przedsiębiorców, którzy będą opróżniać zbiorniki bezodpływowe, a przecież adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy są tylko i wyłącznie właściciele nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tym samym, regulacja ta nie mieści się w delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z przekroczeniem ww. upoważnienia ustawowego, zostały również podjęte przepisy § 17 ust. 1 pkt 3, 4, 5 Regulaminu, dotyczące obowiązków właścicieli wszystkich zwierząt domowych, tj. prowadzenia ich w miejscach publicznych lub ogólnodostępnych na uwięzi oraz stosowania metod lub zabezpieczeń, które uniemożliwią stworzenie sytuacji zagrożenia dla otoczenia oraz dopuszczające zwolnienie zwierząt domowych z uwięzi wyłącznie na terenach mało uczęszczanych dla ludzi, jeśli osoba nadzorująca ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad ich zachowaniem. Nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne oraz zwolnienie psa ze smyczy na terenie nieruchomości w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem.

Oceniając cytowane postanowienia wskazać należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że rada gminy nie jest upoważniona do określenia w regulaminie obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, jak również wskazywania miejsc, czy sytuacji, w których psy mogą zostać zwolnione z uwięzi (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16). Powyższe kwestie zostały bowiem uregulowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2019 r. poz. 122 z późn. zm.). Zgodnie z art. 10a ust. 3 tej ustawy zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Organ nadzoru w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby), może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki także ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Należy podkreślić, że postanowienia regulaminu czystości i porządku nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Ponadto, art. 77 § 1 Kodeksu wykroczeń stanowi, że kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany, zaś zgodnie z § 2, kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany. Nakładanie na członków wspólnoty samorządowej obowiązków wynikających już z innych przepisów prawa naraża więc posiadaczy zwierząt na dodatkową odpowiedzialność

karną z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który przewiduje karę grzywny za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie.

Za niezgodne z prawem uznać należy § 19 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 Regulaminu, zobowiązujące do przestrzegania obowiązujących przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186), przepisów sanitarno-epidemiologicznych w odniesieniu do hodowli zwierząt gospodarskich, czy też ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2018 r. poz. 1259).

Niezależnie od treści uchwały, istnieje obowiązek przestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym także przepisów o charakterze sanitarno-epidemiologicznym, prawa budowlanego, czy regulacji dotyczących stosowania *nawozów* i środków wspomagających uprawę roślin w rolnictwie. Zadaniem aktu prawa miejscowego jest dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, w granicach ściśle wyznaczonych w delegacji ustawowej a nie zbędne odsyłanie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Powyższa argumentacja ma również zastosowanie do odesłania zawartego § 5 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, który przewiduje, że mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi mogą być dokonywane na terenie nieruchomości, do której posiada się tytuł prawny uprawniający do władania nieruchomością lub za zgodą jej właściciela, pod warunkiem że powstające ścieki nie będą odprowadzane do zbiorników wodnych i kanalizacji zgodnie z przepisami o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zakwestionowany być musi ponadto § 18 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały, stanowiący, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe winny usuwać padłe zwierzęta domowe poprzez przekazanie padłych zwierząt przedsiębiorcom świadcząc mu usługi odbioru i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych i posiadających stosowne zezwolenie w zakresie gospodarki odpadami weterynaryjnymi oraz § 21 załącznika do uchwały, nakazujący by padłe zwierzęta przekazywać jednostkom zajmującym się usuwaniem, transportem i unieszkodliwianiem, posiadającym wszelkie uregulowania w tym zakresie, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Rada Gminy bez należytej podstawy prawnej, zobowiązała w ww. przepisie Regulaminu właścicieli nieruchomości do pozbywania się z terenu nieruchomości zwłok padłych zwierząt. Jak wskazano, przepis art. 3 ust. 2 ustawy, nakłada na gminy obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części (pkt 2 lit. c) oraz zapewniania zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałania z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie (pkt 15). Materia postępowania z padłymi zwierzętami - czy szerzej zwłokami zwierzęcymi - zawarta jest również w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz ustawie o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2018 r. poz. 1967). Zgodnie z art. 2 pkt 26 tej ustawy przez zwłoki zwierzęce należy rozumieć zwierzęta padłe lub zabite w celu innym niż spożycie przez ludzi. Odpadów w postaci zwłok zwierzęcych dotyczy też rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. (Dz. U. UE.L. z 2009 r. Nr 300, poz. 1), ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi.

Wobec tego zasadne jest stwierdzenie, że w regulaminie dotyczącym utrzymania porządku i czystości nie powinny być ujmowane zagadnienia dotyczące sposobu postępowania z padłymi zwierzętami. Powyższe kwestie reguluje nie tylko ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, ale również ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019 r. poz. 1239 z późn. zm.). Przepis art. 22 ust. 1 pkt 1 tej ustawy stanowi, że właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością, obowiązani są utrzymywać ją w należyłym stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobieżenia zakażeniom lub chorobom zakaźnym, w tym usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16).

Usunięcia z obrotu prawnego, wymagają również, w części przepisy dotyczące deratyzacji, tzn. § 22 ust. 2 Regulaminu, który stanowi, że właściciele nieruchomości przeprowadzają deratyzację miejsc oraz pomieszczeń nieruchomości nieprzeznaczonych na stały pobyt ludzi, w szczególności takich, jak: pomieszczenia piwniczne, korytarze, pomieszczenia produkcyjne i magazyny oraz § 22 ust. 4 załącznika do uchwały, gdzie przewidziano, że w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt Gminy Stare Juchy określi poprzez zarządzenie, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Ełku obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz termin jej przeprowadzenia.

W myśl art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ stanowiący gminy ma wyznaczyć obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania. Nie jest

natomiast właściwy do określenia podmiotu, który ma deratyzację przeprowadzić. Wyznaczenie obszaru deratyzacji nie obejmuje bowiem aspektu podmiotowego przez wprowadzenie regulacji, że na terenie nieruchomości przeprowadzana jest przez właściciela (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3026/14).

Na koniec wskazać również trzeba, że w § 2 pkt 5 załącznika do przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Stare Juchy postanowiła: „... ilekroć w regulaminie jest mowa: działkach rekreacyjno-wypoczynkowych lub domkach letniskowych na których właściciele tworzą odpady komunalne”. Przepis ten, mimo iż jest elementem „swoistego słowniczka” zredagowanego na potrzeby ww. aktu, nie zawiera pojęcia definiowanego oraz jego jednoczesnego wyjaśnienia.

**Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści. W tym przypadku, nie ma to miejsca, co przesądza o konieczności jego zakwestionowania.**

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

**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