



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 grudnia 2019 r.

Poz. 10762

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.508.2019.7 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 11 grudnia 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 ze zm.)

orzekam

nieważność § 2 ust. 5, § 4 ust. 2 w zakresie wyrazów: „nie są uciążliwe dla mieszkańców tej nieruchomości i sąsiednich nieruchomości oraz”, § 11 ust. 2, § 20 ust. 3 i 4 oraz § 25 załącznika do uchwały nr XV/138/19 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 30 października 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Trzcianka – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XV/138/19 Rady Miejskiej Trzcianki w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Trzcianka została podjęta na sesji w dniu 30 października 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010), zwanej dalej „ustawą”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 12 listopada 2019 r.

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

Uchwałą nr XV/138/19 z dnia 30 października 2019 r. Rada Miejska Trzcianki uchwaliła „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Trzcianka” stanowiący załącznik do ocenianej uchwały, zwany dalej „regulaminem”.

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 2019 r. poz. 2010), zwanej dalej „ustawą”, 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 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) uprzątkania 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”.

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 ma 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 § 2 ust. 5 regulaminu zapisano: „Właściciel nieruchomości, udostępniając teren na zorganizowanie imprezy masowej, artystyczno - rozrywkowej lub zgromadzenie o charakterze publicznym, powinien zobowiązać organizatora do zapewnienia dostatecznej liczby pojemników, bądź kontenerów do gromadzenia odpadów, a także szaleatów przenośnych. Ilość i pojemność urządzeń do gromadzenia odpadów należy zapewnić w taki sposób, aby pojemność 100 litrów przypadała na 100 uczestników imprezy. Pojemniki powinny być rozmieszczone na terenie imprezy równomiernie tak, aby dostęp do nich nie był utrudniony”.

Odnosząc się do powyższego, stwierdzić należy, że organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, a tylko oni mogą być adresatami postanowień zawartych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2 - 4 ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku. Zdaniem organu nadzoru również próba pośredniego nałożenia obowiązku na organizatora imprezy masowej poprzez uregulowanie obowiązku właściciela nieruchomości do zobowiązania ww. organizatora do podjęcia określonych działań stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Ponadto obowiązki organizatora imprezy masowej określa ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2171). Powyższe oznaczają, że regulamin nie może zawierać jakichkolwiek regulacji związanych z organizowaniem imprez masowych. Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę, że wymogi techniczne odnoszące się do ustępów publicznych zostały uregulowane w § 87 i n. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065), natomiast kontrola przestrzegania norm sanitarnych, również w czasie imprez masowych, należy do kompetencji organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, stosownie do art. 5 pkt 8 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 59).

W § 4 ust. 2 regulaminu rada postanowiła: „Naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi mogą odbywać się na terenie nieruchomości pod warunkiem, że prace związane z naprawą pojazdów nie są uciążliwe dla mieszkańców tej nieruchomości i sąsiednich nieruchomości oraz nie będą powodowały zanieczyszczenia środowiska gruntowowodnego, a sposób postępowania z powstającymi odpadami będzie zgodny z przepisami odrębnymi”. Z § 11 ust. 2 regulaminu wynika natomiast: „Gromadzone na kompostownikach bioodpady należy zbierać zgodnie z zachowaniem sztuki ogrodniczej w sposób nie powodujący uciążliwości dla środowiska oraz dla nieruchomości sąsiednich (nieprzyjemny zapach, siedliska owadów i gryzoni)”.

Organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich zostały uregulowane w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145). W myśl art. 144 Kodeksu cywilnego 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. Również NSA 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. W wyroku tym Sąd również uznał, iż: „uzależnienie możliwości mycia i napraw pojazdów od braku uciążliwości dla innych osób i środowiska, (...) wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c.”. Z kolei w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Sz 238/13) stwierdzono, że przepis art. 4 ust. 2 ustawy nie upoważnił gminy do wkraczania w stosunki sąsiedzkie i związane z nim obowiązki cywilne. Organ nadzoru w pełni podziela powyższe stanowisko judykatury, zarówno w odniesieniu do naprawy pojazdów, jak i gromadzenia bioodpadów na kompostownikach.

W § 20 ust. 3 regulaminu zapisano: „Na tereny przeznaczone do użytku wspólnego psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy, a psy rasy uznawanej za agresywną - również w kagańcu. Zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone:

- 1) w miejscach mało uczęszczanych pod warunkiem, że pies ma kaganiec, a jego opiekun ma możliwość sprawowania bezpośredniej nad nim kontroli, z wyłączeniem psów starych lub chorych;
- 2) w przypadku, gdy pies jest bez kagańca - na terenie nieruchomości należycie ogrodzonej, w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką, o której mowa w ust. 4”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe zapisy regulaminu wykraczają poza delegację ustawową oraz stanowią niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych i tym samym naruszają prawo w stopniu istotnym. Stosownie bowiem do art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122 ze zm.), zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zgodnie z art. 10a ust. 4 ww. ustawy zakaz ten nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Ustawodawca wskazuje wyłącznie na konieczność sprawowania kontroli nad psem podczas jego wyprowadzania. Należy podkreślić, że ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków na mocy regulaminu czystości i porządku – bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami – naruszają zasadę proporcjonalności. Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie lub uciążliwość zwierzęcia dla otoczenia, a także z uwagi na ochronę przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Należy jednak podkreślić, że obowiązki właścicieli, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mogą być formułowane dowolnie i dotyczyć wszelkich spraw z zakresu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przede wszystkim prawodawcy miejscowemu nie wolno wkraczać w zakres materii ustawowej. Do tej materii należy zaś sprawa sprawowania kontroli nad wyprowadzanym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę reguluje bowiem cytowany wyżej art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z postanowieniami ustawy obowiązkiem właściciela jest zatem takie puszczanie psa, aby zachowywać nad nim kontrolę. Sposób w jaki ta kontrola będzie sprawowana jest już jednak prawnie irrelevantny (o ile nie godzi w zasadę humanitarnego traktowania zwierzęcia) i organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do tego, aby modyfikować wskazany w ustawie obowiązek poprzez określenie sposobu jego wykonywania. Jeżeli zatem właściciel psa potrafi sprawować nad nim kontrolę w inny sposób niż przez trzymanie go na smyczy, na przykład poprzez wykorzystywanie umiejętności zwierzęcia wynikających z odpowiedniej tresury, to wymóg ustawowy jest zrealizowany. Niedopuszczalny jest taki sposób kształtowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który prowadziłby do penalizowania zachowania (pamiętać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości nieprzestrzeganie obowiązku ustanowionego w regulaminie podlega karze), które jest prawidłową realizacją obowiązku ustawowego. Należy wskazać na pogląd NSA 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. Postanowienia regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego.

Stosownie do § 20 ust. 4 regulaminu: „Właściciel nieruchomości, po której pies porusza się swobodnie, zobowiązany jest zabezpieczyć nieruchomość w taki sposób, aby zapobiec możliwości wydostania się psa poza jej granice oraz umieścić w widocznym miejscu, wykonaną z trwałego materiału, tabliczkę ostrzegawczą z napisem »UWAGA PIES« lub o podobnej treści”.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie regulaminu nie znajduje uzasadnienia prawnego. Rada gminy nie posiada bowiem kompetencji do określania wszelkich obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale wyłącznie takich, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 62/09). Stanowisko to potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 446/15, w którym Sąd uznał, że wprowadzenie obowiązku oznakowania tabliczką ostrzegawczą posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 25 regulaminu rada postanowiła: „Każdy właściciel nieruchomości ma obowiązek umożliwienia wstępu na teren nieruchomości pracownikom samorządowym upoważnionym przez Burmistrza Trzcianki i funkcjonariuszom Straży Miejskiej, w celu przeprowadzenia kontroli wykonania niniejszego regulaminu”.

Zdaniem organu nadzoru, art. 4 ust. 2 ustawy nie zawiera upoważnienia dla rady do regulowania kwestii kontroli realizacji obowiązków wynikających z regulaminu. Obowiązki organu wykonawczego gminy w odniesieniu do utrzymania czystości i porządku w gminie wynikają wprost z ustawy (rozdział 4c). Podobnie konsekwencje niewykonywania obowiązków określonych w regulaminie oraz tryb postępowania w takich sprawach uregulowane są w art. 10 ust. 2a i 3 ustawy. W opinii organu nadzoru brak w obowiązujących przepisach regulacji uprawniającej radę gminy do wprowadzania ograniczenia prawa własności, poprzez obowiązek udostępniania nieruchomości do przeprowadzenia kontroli realizacji regulaminu. Wprowadzenie takiego obowiązku jest możliwe jedynie w formie ustawy.

W opinii organu nadzoru, wymienionych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisów załącznika do uchwały nie można uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanej radzie gminy mocą art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Wobec powyższego, 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.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Łukasz Mikołajczyk

(dokument podpisany elektronicznie)