



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 14 listopada 2023 r.

Poz. 5525

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.425.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 8 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 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Braniewie nr XLIX/452/2023 z dnia 27 września 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Braniewa, w części obejmującej:

- § 3 pkt 5) lit. a) załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym”
- § 4 ust. 4 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „zapewniającą możliwość utrzymania ich właściwego stanu sanitarnego”
- § 6 ust. 12 - ust. 14 załącznika do uchwały
- § 6 ust. 15 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „w niewielkiej ilości”
- § 7 ust. 5 - ust. 7 załącznika do uchwały
- § 8 ust. 2 pkt 3) załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „przy czym nie może to powodować uciążliwości dla użytkowników sąsiednich nieruchomości”
- § 10 pkt 1) załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „w miejscach, gdzie istnieje prawdopodobieństwo spowodowania zagrożenia bezpieczeństwa lub uciążliwości dla ludzi”
- § 10 pkt 3) załącznika do uchwały
- § 10 pkt 4) załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowań: „pomieszczeń służących do wspólnego użytku, wejść do budynków, chodników i jezdni, alejek parkowych oraz” i „zieleńców”
- § 11 ust. 2 pkt 3) załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „są na bieżąco usuwane i”
- § 11 ust. 2 pkt 4) załącznika do uchwały
- § 12 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania „oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości”

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 9 października br., powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r., poz. 1469 z późn. zm.) Rada Miejska w Braniewie uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Braniewa, w formie załącznika do uchwały.

Zgodnie z delegacją ustawową wynikającą z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała

regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, stanowiący akt prawa miejscowego. Regulamin, o którym mowa 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, zgodnie z 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.

Podnieść należy, że badana uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób staranny, precyzyjny i czytelny, adekwatny do udzielonej delegacji ustawowej, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Zgodnie z 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 prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.

Zasada powyższa, zwana zasadą przyzwoitej legislacji, nie została spełniona w zakresie zakwestionowanych na wstępie w całości lub w części postanowień § 3 pkt 5) lit. a), § 4 ust. 4, § 6 ust. 15, § 8 ust. 2 pkt 3), § 10 pkt 1), § 10 pkt 3), § 11 ust. 2 pkt 3) oraz § 11 ust. 2 pkt 4) załącznika do uchwały.

Zdaniem organu nadzoru, wprowadzone w przedmiotowych postanowieniach wymogi, odwołujące się do pojęć:

- niepowodowania uciążliwości dla właścicieli lub użytkowników sąsiednich nieruchomości,
- negatywnego oddziaływania na środowisko,
- właściwego stanu sanitarnego,
- niewielkiej ilości,
- miejsc, w których istnieje prawdopodobieństwo spowodowania zagrożenia bezpieczeństwa lub uciążliwości dla ludzi,
- warunków bytowania, niepowodujących uciążliwości dla otoczenia, zanieczyszczeń otoczenia, przykrych zapachów,
- bieżącego usuwania,
- bieżącego sprzątania,
- utrzymywania w wymaganym stanie sanitarnym, technicznym i estetycznym,
- zabezpieczenia przed gromadzeniem się owadów i gryzoni,

są nieprecyzyjne, nieostre i niejednoznaczne. Ich użycie narusza zasadę rzetelnej legislacji, powodując wątpliwości co do tego - jaką regułę postępowania wyznacza przepis, a w konsekwencji - w jaki sposób adresat winien się zachować.

Takie regulacje nie mogą mieć miejsca w aktach normatywnych zawierających normy powszechnie obowiązujące, zwłaszcza, że ustawa w treści art. 10 ust. 2a wprowadza rygor odpowiedzialności, grożącej za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie.

Ponadto, zawarta w § 3 pkt 5) lit a i § 8 ust. 2 pkt 3) Regulaminu regulacja, przewidująca warunki braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości przy naprawianiu pojazdów samochodowych poza miejscami do tego przeznaczonymi oraz przy kompostowaniu odpadów bioodpadów, wkracza w materię prawa sąsiedzkiego tzw. immisji, uregulowaną w art. 144 Kodeksu cywilnego.

Istotnym naruszeniem prawa dotknięty jest także przepis § 10 pkt 4) Regulaminu, który na osoby utrzymujące zwierzęta domowe nakłada obowiązek „niedopuszczenia do zanieczyszczenia pomieszczeń służących do wspólnego użytku, wejść do budynków, chodników i jezdni, alejek parkowych” podobnie jak zieleńców. Konsekwencją takiego postanowienia w ocenie organu nadzoru, w praktyce, pozostaje uniemożliwienie korzystania przez właścicieli zwierząt z wymienionych miejsc i terenów. Wynika to z faktu, że samo dopuszczenie, aby w tych miejscach przebywały zwierzęta, zawsze będzie prowadziło do możliwości ich zanieczyszczenia, bez względu na to, jakie obowiązki kontrolne nałoży się na właściciela zwierzęcia.

Tym samym, powyższy przepis regulaminu, będzie skutkował wprowadzeniem generalnego zakazu przebywania w wymienionym w nim miejscu, co należy traktować, jako niewspółmiernie ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw przez właścicieli zwierząt domowych. Jest to niedopuszczane i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Podkreślić należy, że tak jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24 czerwca 2020 r. II SA/Ke 130/20).

W przedmiotowym przypadku adekwatnym i wystarczającym pozostaje nałożenie obowiązku usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta, co też uczyniono w treści § 10 pkt 5) Regulaminu.

W odniesieniu do postanowień § 6 ust. 12 - 14 oraz § 7 ust. 5 - ust. 7 załącznika do uchwały wskazać należy, że sytuację właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, reguluje art. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dotyczące tych przypadków zakwestionowane postanowienia, stanowią powtórzenie i modyfikację wskazanego przepisu, w tym w szczególności jego ust. 1, ust. 6 i ust. 7.

Przepis § 12 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie regulującym obowiązek przeprowadzenia deratyzacji „każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości”, podjęte zostało z naruszeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która wymaga wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, czyli wskazania konkretnych obszarów i terminów przeprowadzenia deratyzacji.

Nałożenie obowiązku przeprowadzania deratyzacji w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości, takiego warunku nie spełnia.

Podkreślić trzeba, że Konstytucja RP w art. 7 nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Wobec tego, każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest zatem dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych.

Nadmienić należy także, iż obowiązek zwalczania gryzoni, insektów i szkodników, został nałożony na właściciela, posiadacza lub zarządzającego nieruchomością przepisem 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 2023 r. poz. 1284, z późn. zm.). Zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, kompetencję do nakazania w drodze decyzji, przeprowadzenia dekontaminacji, dezynsekcji lub deratyzacji nieruchomości lub pomieszczeń w celu zapobieżenia szerzeniu się zakażeń lub chorób zakaźnych, posiada państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Piotr Opaczewski
II Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski