



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 sierpnia 2016 r.

Poz. 4887

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.239.2016.2 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446).

orzekam

nieważność § 9 ust. 7, § 12 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, § 15 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 6, pkt 7 pkt i ust. 3 § 16 pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 5 i ust. 2, § 18 ust. 2 pkt 1, § 19 oraz § 20, § 21 i § 23 załącznika do uchwały Nr XX/218/16 Rady Gminy Suchy Las z dnia 23 czerwca 2016 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Suchy Las - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 czerwca 2016 roku Rada Gminy Suchy Las uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Suchy Las.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 czerwca 2016 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250) po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Poznaniu”.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje.

Przepis art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2016 r., poz. 250) stanowi, jakie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku powinien zawierać regulamin utrzymania czystości i porządku podejmowany przez rady gmin.

W myśl art. 4 ww. ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
 - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania 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;
- 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.

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w przepisie art. 4 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 ww ustawy.

Organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy Suchy Las przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego poprzez nałożenie w przedmiotowej uchwale obowiązków i nakazów, które nie są objęte treścią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ocenie organu nadzoru w ramach ww. przepisu nie mieści się, nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku zawartego w § 12 pkt 1 Regulaminu dotyczącego: „odprowadzania nieczystości ciekłych do kanalizacji sanitarnej lub – jeżeli brak sieci kanalizacyjnej i sanitarnej - do szczelnego zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych, jeżeli zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzja o warunkach zabudowy dopuszczają takie rozwiązanie”

Należy stwierdzić, że zawarty obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej oraz wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych został nałożony art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem: „właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”.

Organ nadzoru wskazuje iż, żaden akt niższego rzędu, a takim jest regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie nie może powtarzać obowiązków przewidzianych ustawą. W związku z tym należy uznać, że postanowienia zawarte ww. § 12 pkt 1 Regulaminu stanowią powtórzenie przepisów ustawy, a zatem nie powinny się w nim znaleźć.

Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Powtórzenie przepisów ustawy jest bowiem sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej, określonymi § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016, poz. 283).

Poza tym kwestie zawarte w § 12 pkt 2 i pkt 4 Regulaminu dotyczące obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, kosztów przyłączenia do sieci, a także sposobu ustalania ilości nieczystości ciekłych odnoszących się do wskazań wodomierza głównego również wykraczają poza kompetencje rady ustalone w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Sprawy te pozostawione są do uregulowania w uchwalanych przez gminę regulaminach dostarczania wody i odprowadzania ścieków wydawanych na podstawie odrębnych przepisów tj. ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015, poz. 139 z późn. zm.).

Zapis zawarty w § 12 pkt 3 przedmiotowego Regulaminu obligujący właścicieli nieruchomości do przechowywania przez okres 12 miesięcy dowodów zapłaty za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, również należy uznać za nieprawidłowy. Regulamin zawiera powyższy obowiązek, pomimo tego, że brak jest upoważnienia do określenia przedziału czasu, przez który należy przechowywać dowody zapłaty. Powyższe unormowanie nie mieści się w materii upoważnienia ustawowego. Przepis art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustala precyzyjnie zakres obowiązków właścicieli nieruchomości zobowiązując ich do okazywania umów o korzystanie z usług odbierania odpadów komunalnych i opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz do okazywania dowodów płacenia za takie usługi. Ustawa nie zawiera delegacji dla rady gminy do dookreślenia tego obowiązku w szczególności do określenia okresu przechowywania tych dokumentów.

W § 9 ust. 7 regulaminu Rada Gminy Suchy Las odniosła się do organizowania imprez masowych i wprowadziła zapis, zgodnie z którym: „w przypadku nieruchomości na których organizowane są imprezy masowe, wprowadza się obowiązek niezwłocznego usuwania odpadów po zakończeniu imprezy, także z terenów przyległych jeżeli występuje taka potrzeba (zanieczyszczenie spowodowane imprezą)”. Postanowienie to niewątpliwie wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zaznaczyć należy, że organizator imprezy masowej nie może zostać uznany za właściciela nieruchomości, na którego rada gminy może nałożyć obowiązki zapewniające utrzymanie czystości i porządku na terenie miejsca imprezy (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 725/13, z dnia 16 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Po 916/13 oraz dnia z 15 marca 2012 r., IV SA/Po 50/12, CBOSA). Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12 wskazując, że „nieuprawnionym było nałożenie (...) na organizatorów imprez o charakterze publicznym obowiązku wyposażenia miejsca, w którym odbywa się impreza w odpowiednią ilość pojemników na odpady stałe oraz zapewnienia odpowiedniej liczby toalet oraz oczyszczenia terenu bezpośrednio po zakończeniu imprezy, terenów przyległych. Podmioty te nie mogą bowiem zostać uznane za właścicieli nieruchomości w świetle art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, zatem nie mogą być adresatami obowiązków określonych w ustawie, a w konsekwencji także w Regulaminie”. Odnosząc się do powyższej kwestii NSA dalej wskazał, że „konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podstawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada”. W tym miejscu nie można zapominać, o odrębnych przepisach tj. ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych.

W opinii organu nadzoru, również postanowienia przedmiotowego Regulaminu zapisane w art. w § 15 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 6, pkt 7 i ust. 3 należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową tj. wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wyżej wskazane zapisy dotyczą następujących obowiązków: obowiązku prowadzenia psa na smyczy i posiadania kagańca w przypadku psa agresywnego, humanitarnego traktowania zwierząt domowych, poprzez stworzenie właściwych warunków bytowania (dla psów ocieplane, drewniane lub murowane budy), dokonania rejestracji każdego psa w Urzędzie Gminy Suchy Las w terminie miesiąca od jego nabycia oraz zgłoszenie faktu padnięcia lub zbycia, uiszczenia opłaty za posiadanie psów w wysokości określonej w odrębnej uchwale, corocznego szczepienia ochronnego psa przeciw wściekliznie, a także związane z ograniczeniem populacji kotów wolnobytuujących.

Podobnie zakaz zawarty w § 16 ust. 1 pkt 2 Regulaminu dotyczący doprowadzania zwierzęcia, przez drażnienie, szczucie lub płoszenie, do tego, że staje się ono agresywne i niebezpieczne, a także zawarty w § 18 ust. 2 pkt 1 warunek utrzymywania zwierząt gospodarskich, dotyczący zanieczyszczenia przez

nie terenu, w tym powietrza wylęgami, jak też stwarzania uciążliwości dla mieszkańców sąsiednich nieruchomości przekracza upoważnienie zawarte dla rady gminy w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wyżej wskazane zapisy Regulaminu nie znajdują uzasadnienia. Należy podkreślić, że np. sprawy opłat za psa, regulowane są uchwałą rady gminy określającą wysokość opłaty za posiadanie psów podejmowaną na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 716). Obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt domowych, poprzez stworzenie właściwych warunków bytowania to materia, która została szczegółowo uregulowana w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.). Obowiązek corocznego szczepienia ochronnego psa przeciw wściekliznie w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r., poz. 1539 z późn. zm.).

Pozostałe wyżej wskazane kwestie także regulowane są odrębnymi przepisami i tak poza ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.), także przyjmowanymi przez gminę uchwałami dotyczącymi podejmowanych corocznie programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Poruszane w przedmiotowym regulaminie sprawy dotyczące kwestii doprowadzenia zwierzęcia do agresywności poprzez szczucie drażnienie czy płoszenie zwierzęcia pozostają regulowane w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 z późn. zm.)

Ponadto brak różnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przez zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Należy wskazać na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12 (CBOSA), 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 (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19.11.2015 sygn. akt II SA/Po 593/15 oraz z dnia 24.03.2016 sygn. akt IV SA/Po 981/15).

W § 16 ust. 1 pkt 3, pkt 4, pkt 5 i ust. 2 Regulaminu Rada zabroniła: „wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do piaskownic, na plac zabaw dla dzieci, trawniki i kwietniki oraz na boiska sportowe” , „wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do pomieszczeń i obiektów, których właściciele czy też podmioty zarządzające lub prowadzące wprowadziły ten zakaz.” oraz „wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej”

Tymczasem jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 517/15: „Trzeba bowiem wyraźnie stwierdzić, że ustawodawca nie upoważnia rady miasta do sformułowania zakazu wprowadzania psów (czy innych zwierząt domowych) na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (vide np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r. - sygn. akt II OSK 2058/11 centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych). Uchwała określa obowiązki osób trzymających zwierzęta domowe w sposób zbyt daleko idący niż przewidział to i do czego upoważnił organ stanowiący gminy ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach” – wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 517/15 - Wyrok WSA w Poznaniu.

Również ten sam Sąd w wyroku z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 576/15 orzekł, że: „Rada Gminy nie była również upoważniona do wprowadzania zakazu wpuszczania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci (...)”.

Należy podkreślić, że ewentualne zakazy wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej winny wynikać z innych aktów, a mianowicie z regulaminów korzystania z

obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, wydawanych na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Dodatkowo mając na uwadze kwestionowane postanowienie § 16 ust. 2 Regulaminu we fragmencie: „...nie dotyczą psów przewodników wykorzystywanych przez osoby niepełnosprawne” podkreślić należy, że kwestię uprawnień osób korzystających z pomocy specjalnie wyszkolonych psów reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 z późn. zm.).

Zawarty w § 19 regulaminu nakaz trzymania pszczoł w ulach ustawionych w odległości co najmniej 5 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przelatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę wynikającą ze społeczno - gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych wykracza poza delegację ustawową, albowiem okoliczność powyższa unormowana została prawem sąsiedzkim, określonym w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. z 2016r., poz. 380 z późn. zm.). W myśl art. 144 k.c. 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.

Zawarte w przedmiotowym Regulaminie w § 20 i § 21 zapisy dotyczące postępowania z padłymi zwierzętami są także niezgodne z obowiązującym porządkiem prawnym. Stosownie do uregulowań art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r., poz. 947) właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością obowiązani są utrzymywać ją w należytych stanie higieniczno – sanitarnym w celu zapobieżenia zakażeniom i chorobom zakaźnym, w tym usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości

W opinii organu nadzoru za niewłaściwe należy uznać również zapisy zawarte w § 23 Regulaminu, dotyczące kontroli, w tym nakładające obowiązek udostępnienia nieruchomości przez właścicieli nieruchomości do przeprowadzenia kontroli realizacji obowiązków określonych w uchwale, również został ustanowiony z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Poza tym enumeratywnie określony w art. 4 zakres możliwej dla rady gminy regulacji nie zawiera obowiązku i uprawnień do regulowania kontroli przestrzegania regulaminu. Zgodnie z art. 4c ustawy o czystości i porządku w gminach kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

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.

Należy stwierdzić, że enumeratywne, wyczerpujące określenie w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, spraw mających być objętych regulaminem określającym szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oznacza, że organ gminy zobligowany jest do objęcia nim tylko kwestii wskazanych w upoważnieniu ustawowym.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann