



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 października 2016 r.

Poz. 5969

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.339.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 października 2016 r.

Działając 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 uchwały nr XXII/180/2016 Rady Miejskiej w Krobi z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Krobia – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Krobi nr XXII/180/2016 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 9 września 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do obowiązkowych zadań własnych gminy należy zapewnienie czystości i porządku na swoim terenie oraz tworzenia niezbędnych warunków do ich utrzymania. Jednym z instrumentów pomocnym 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 tego regulaminu zawarte zostało w art. 4 ust. 1 ww. ustawy. W ust. 2 tego przepisu ustawodawca doprecyzował wymagania, jakie regulamin winien zawierać. Zadaniem organu stanowiącego gminy jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1- 8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisie tym ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem „w szczególności”, a dokonał szczegółowego wyliczenia. Wyliczenie kategorii spraw, przekazanych organowi stanowiącemu gminy do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, ma zatem charakter wyczerpujący. Powyższe oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia ww. regulaminu winna zawierać pełny zakres regulacji określony w ww. przepisie, a jednocześnie nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza jego zakres. Wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartych w art. 4 ust. 2 ustawy, stanowią istotne naruszenie przepisów prawa.

W § 7 ust. 7 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Krobia, stanowiącym załącznik do uchwały nr XXII/180/2016 z dnia 31 sierpnia 2016 r., Rada Miejska w Krobi postanowiła, iż „Zbieranie komunalnych odpadów zmieszanych w workach, o których mowa w ust. 1 pkt 1, dopuszcza się na terenach domków letniskowych, przy organizowaniu imprez masowych oraz w przypadkach indywidualnych, uzgodnionych z Komunalnym Związkiem Gmin Regionu Leszczyńskiego”.

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 w gminach, 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 ww. ustawy, na których ustawa wprost nakłada określone obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku. W rezultacie, przepisy ocenianego Regulaminu w takim brzmieniu stanowią ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść powinna być kształtowana w drodze umowy cywilnoprawnej. Ponadto obowiązki organizatora imprezy masowej określa ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2139 ze zm.). Powyższe oznacza, że Regulamin nie może zawierać jakichkolwiek regulacji związanych z organizowaniem imprez masowych.

W § 9 ust. 6 Regulaminu Rada postanowiła, że „W przypadku, gdy niemożliwe jest ustawienie pojemników na własnej nieruchomości dopuszcza się ich ustawienie na innej nieruchomości, położonej w niedalekim sąsiedztwie, wyłącznie za pisemną zgodą jej właściciela”.

W ocenie organu nadzoru nie jest dopuszczalne takie działanie rady, które prowadzi do zamieszczania w treści regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przepisów uzależniających podejmowanie czynności od przyszłych decyzji (wyrażania zgody) przez inny podmiot. W regulaminie wykluczone jest bowiem posługiwanie się normami otwartymi, pozwalającymi jakimkolwiek podmiotom na indywidualne uzgadnianie odstępstw od postanowień regulaminu, ponieważ powoduje to, że zamieszczone w nim normy prawa materialnego stają się niedookreślone.

W § 10 Regulaminu Rada postanowiła, iż „Właściciel nieruchomości ma obowiązek utrzymywać pojemniki (w tym worki) na odpady w takim stanie sanitarnym i technicznym, aby korzystanie z nich mogło odbywać się bez przeszkód i nie powodowało zagrożeń dla zdrowia użytkowników, a w szczególności ma obowiązek utrzymywać je w czystości poprzez mycie i dezynfekowanie, z częstotliwością zapewniającą ich odpowiedni stan sanitarny”.

Wprowadzenie w zacytowanym przepisie Regulaminu sformułowania „w szczególności” świadczy o pozostawieniu możliwości wprowadzenia dodatkowych wymogów w zakresie utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i technicznym pojemników na odpady, których Regulamin nie zawiera. Tymczasem przepisy aktów prawnych powinny być tak zredagowane, aby wyrażały intencję prawodawcy w sposób dokładny i spójny.

W § 12 ust. 1 pkt 2 lit. c) oraz w § 12 ust. 3 pkt 2 lit. a) Regulaminu Rada ustaliła limit przekazywanych odpadów budowlanych i rozbiórkowych do punktów selektywnej zbiórki odpadów w ilości „do 100 kg” rocznie na jednego mieszkańca, na jeden domek letniskowy i na jedną działkę w rodzinnym ogrodzie działkowym.

W ocenie organu nadzoru, powyższe Rada podjęła bez podstawy prawnej, a jednocześnie z przekroczeniem upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada mogła uregulować kwestię limitu przekazywanych odpadów komunalnych wyłącznie w akcie prawa miejscowego podjętym na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, traktującym o szczegółowym sposobie i zakresie świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowaniu tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Również bez podstawy prawnej Rada uchwaliła w § 14 Regulaminu, że „Właściciele nieruchomości posiadający tereny zielone w granicach nieruchomości mogą kompostować odpady zielone oraz inne odpady biodegradowalne we własnym zakresie i na własne potrzeby”.

Powyższa materia została uregulowana w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.), który dopuszcza odzysk poza instalacjami lub urządzeniami w przypadku osób fizycznych prowadzących kompostowanie na potrzeby własne.

W § 15 ust. 4 i 5 Regulaminu Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do zawarcia umowy z firmą wywozową na odbiór nieczystości ciekłych oraz do udokumentowania korzystania z usług wymienionej firmy poprzez „okazanie umowy i dowodów płacenia za te usługi na żądanie osoby upoważnionej przez Burmistrza za okres ostatnich dwóch lat”. Tymczasem na mocy art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Rada została upoważniona do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów

przeznaczonych do użytku publicznego, co oznacza, że Rada nie została umocowana do wprowadzania w Regulaminie obowiązków dokumentowania czynności związanych z gospodarowaniem nieczystości ciekłych.

W § 16 ust. 2 pkt 3 zd. 2 Regulaminu Rada uchwaliła, że „Pies może być zwolniony ze smyczy jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i pod warunkiem, że ma kaganiec, a jego opiekun ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem”.

Wprowadzając taki zapis, organ uchwałodawczy pominął całkowicie zapis art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.), który zabrania puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Nadto stwierdzić należy, że zawarty w kwestionowanym zapisie zwrot „w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi” jest niedookreślony i może być w różny sposób interpretowany. Rada winna mieć na uwadze, że przepisy aktów prawnych powinny być tak zredagowane, aby wyrażały intencję lokalnego prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby ich adresaci nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis. Konsekwencją uchwalenia takiego nieostrego przepisu jest niemożność ustalenia przez adresata Regulaminu kiedy możliwe jest zwolnienie psa ze smyczy. Nie sposób bowiem bezsprzecznie stwierdzić w jakim przypadku dane miejsce uznać można za takie, które jest mało uczęszczane przez ludzi.

W § 16 ust. 2 pkt 4 zd. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że „na terenie nieruchomości swobodne puszczenie psa dozwolone jest wyłącznie wtedy, gdy nieruchomość jest należycie ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa, a ponadto jest niemożliwy dostęp na teren posesji osobom trzecim”.

Kwestionowany zapis Regulaminu stanowi niedozwoloną modyfikację art. 10a ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z treścią którego zakaz, o którym mowa w ust. 3 (zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna) nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście.

Także z przekroczeniem upoważnienia ustawowego Rada nałożyła w § 16 ust. 2 pkt 4 zd. 2 Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązek umieszczenia „w widocznym miejscu w pobliżu wejścia na teren nieruchomości” tabliczki ostrzegawczej „o trzymaniu psa”. Jak orzekł WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 446/15: „obowiązek oznakowywania posesji przez właściciela nie mieści się w pojęciu obowiązku osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi”. Tożsame stanowisko zajął ten Sąd w wyroku z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 1056/15.

Bez podstawy prawnej Rada w § 16 ust. 2 pkt 5 Regulaminu postanowiła o obowiązkach właścicieli nieruchomości dotyczących zwierząt egzotycznych. Jak orzekł WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lipca 2015 r., w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 389/15: „Ustawa w art. 4 ust. 2 pkt 6 upoważniła bowiem organ gminy do uregulowania w uchwale obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w rozumieniu art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, a do takich zwierząt nie należą z pewnością zwierzęta egzotyczne. W tej sytuacji brak jest podstaw do regulowania w uchwale w sposób szczegółowy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta egzotyczne”. Tożsame stanowisko wyraził ten sam Sąd w wyroku z dnia 16 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 1063/15.

Rada nie była również upoważniona do wprowadzenia w § 17 Regulaminu zakazu „wyprowadzania psów i innych zwierząt domowych na tereny służące do użytku publicznego, takie jak: place zabaw i gier, piaskownice dla dzieci, kąpieliska”.

Ustawodawca w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia Rady do formułowania zakazu wprowadzania zwierząt 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: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 1043/15, wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 października 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 637/15, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 583/09).

Rada przekroczyła upoważnienie ustawowe także w § 18 ust. 2 Regulaminu, poprzez nałożenie na właścicieli padłych zwierząt gospodarskich obowiązku „przekazania ich do utylizacji, do zakładów posiadających wymagane zezwolenia”.

Powyższe uregulowane zostało już przez ustawodawcę w art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r., poz. 947 ze zm.), który stanowi o obowiązku właściciela nieruchomości usuwania padłych zwierząt z nieruchomości.

W § 19 ust. 1 i 2 Regulaminu Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do przeprowadzania deratyzacji na swoich posesjach, a w ust. 3 tego przepisu postanowiła o preparatach stosowanych do zwalczania szczurów i myszy oraz o sposobie ich używania.

Tymczasem na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada została upoważniona jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Przepis ten nie upoważnia Rady do nakładania obowiązku przeprowadzania deratyzacji na właścicieli nieruchomości, a w konsekwencji na obciążaniu ich kosztami deratyzacji (vide: wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 września 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 647/15, wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 września 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 549/15, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 października 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 483/14).

Podkreślić przy tym należy, że nałożenie obowiązku przeprowadzania deratyzacji na właścicieli nieruchomości narusza przepis art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W myśl tego przepisu właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należytych stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności zwalczać gryzonie, insekty i szkodniki. Natomiast celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach było „zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji” - wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 102/16.

Ponadto odnosząc się do treści § 19 ust. 2 Regulaminu w zakresie zwrotu: „co najmniej raz w roku” stwierdzić należy, że Rada nie wskazała terminów przeprowadzania deratyzacji, a jedynie określiła jej częstotliwość („co najmniej raz w roku”). Taka regulacja nie wyczerpuje dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 września 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 476/14).

Należy zatem stwierdzić, iż w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Krobia nie zostały wyznaczone obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji, jak również terminy jej przeprowadzenia.

Z kolei brak chociaż jednego z obligatoryjnych elementów regulaminu, wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności takiego regulaminu w całości. Powyższą argumentację potwierdza również orzecznictwo sądowno-administracyjne, m.in. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 czerwca 2014 r., w sprawie o sygn. akt IV SA/Wr 171/13 uznał, że niewypełnienie przez uchwałę rady gminy określonego prawem zakresu regulacji uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości, pomimo ujęcia w jej treści niewadliwych przepisów.

W tym stanie rzeczy 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

(-) Zbigniew Hoffmann