



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 października 2016 r.

Poz. 6207

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.372.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 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 ze zm.)

orzekam

nieważność § 7 ust. 6 w zakresie zwrotu: „przy organizowaniu imprez masowych”, § 9 ust. 1 w zakresie zwrotu: „w sposób nie powodujący uciążliwości i utrudnień dla mieszkańców nieruchomości lub osób trzecich”, § 9 ust. 6 w zakresie zwrotu: „wyłącznie za pisemną zgodą jej właściciela”, § 12 pkt 2 lit. b) w zakresie zwrotu: „w ilości do 100 kg na 1 mieszkańca nieruchomości rocznie”, § 13, § 14 ust. 3 pkt 3, § 15 ust. 2 pkt 2, § 16, § 18 ust. 1 pkt 1 oraz § 18 ust. 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osieczna, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr XVII/151/2016 Rady Miejskiej w Osiecznej z dnia 13 września 2016 r. – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Osiecznej nr XVII/151/2016 została podjęta na podstawie 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.) w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru 22 września 2016 r.

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

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej: „u.c.p.g.”, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała akt prawa miejscowego, jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, określając w nim szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku - enumeratywnie wymienione w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Istotnym jest, że elementy, o których mowa w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., mają charakter wyczerpujący, nie jest więc dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) zasada praworządności wymaga, by materia regulowana aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzieloną kompetencję jest naruszeniem normy upoważniającej i stanowi tym samym naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego.

W § 7 ust. 6 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osieczna, zwanym dalej: „Regulaminem”, stanowiącym załącznik do uchwały nr XVII/151/2016 z dnia 13 września 2016 r., Rada Miejska w Osiecznej 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 Gminą Osieczna”.

Odnosząc się do powyższego, stwierdzić należy, że organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 u.c.p.g., 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, 3 i 4 u.c.p.g., na których ustawa wprost nakłada określone obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku. 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. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że: „Pojemniki (w tym worki) do gromadzenia odpadów komunalnych należy ustawiać (...) w sposób nie powodujący uciążliwości i utrudnień dla mieszkańców nieruchomości lub osób trzecich”. W § 14 ust. 3 pkt 3 Regulaminu Rada zobowiązała osoby prowadzące hodowlę zwierząt gospodarskich do takiego jej prowadzenia, aby „nie powodować przez prowadzoną hodowlę, wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich, uciążliwości takich jak: hałas, odór, itp. oraz zagrożeń dla środowiska”. Podobnie w § 15 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Rada zobowiązała osoby prowadzące hodowlę zwierząt gospodarskich do utrzymywania „zwierząt gospodarskich oraz ptactwa domowego w sposób nie powodujący uciążliwości w zakresie emisji hałasu oraz substancji zapachowych”. Ponadto w § 16 Regulaminu Rada uchwaliła, iż: „Właściciele psiek z pszczołami są zobowiązani do utrzymywania ich w bezpiecznej odległości od terenów zamieszkałych i ciągów pieszych”.

W ocenie organu nadzoru kwestionowane zapisy Regulaminu wkraczają w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.). Zgodnie z brzmieniem tego przepisu właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

Niezależnie od tego, odnośnie postanowień zawartych w § 14 ust. 3 pkt 3 i w § 15 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, zasadnym jest zwrócenie uwagi na wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 788/15, w którym Sąd ten orzekł, że: „Taki zapis (...) jest sprzeczny z celem uchwalonego regulaminu, który może regulować jedynie kwestie czystości i porządku. »Hałas i odory« nie wchodzi w zakres pojęcia czystość i porządek”. Należy stwierdzić, że Rada nakładając w § 14 ust. 3 pkt 3 Regulaminu na osoby prowadzące hodowlę zwierząt gospodarskich obowiązek prowadzenia jej w sposób nie powodujący uciążliwości takich jak: „hałas, odór, itp.”, poprzez zamieszczenie sformułowania: „itp.”, uchwaliła otwarty katalog uciążliwości. Tymczasem Rada winna mieć na uwadze, że przepisy aktów prawnych powinny być tak zredagowane, aby wyrażały intencję lokalnego prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały.

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 § 12 pkt 2 lit. b Regulaminu Rada ustaliła limit przekazywanych odpadów budowlanych i rozbiórkowych do punktów selektywnej zbiórki odpadów w ilości „do 100 kg na 1 mieszkańca nieruchomości rocznie”.

Powyższe Rada podjęła bez podstawy prawnej, a jednocześnie z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Rada mogła uregulować kwestię limitu przekazywanych odpadów komunalnych wyłącznie w akcie prawa miejscowego podjętym na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g., 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 § 13 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 § 18 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Rada postanowiła, że obowiązkowej deratyzacji podlegają „obszary zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej”.

Zgodnie natomiast z art. 4 ust 2 pkt 8 u.c.p.g. Rada jest upoważniona do wyznaczenia jedynie obszarów obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Innymi słowy, Rada nie jest upoważniona do nakładania na właścicieli „zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej” obowiązków przeprowadzania deratyzacji. W identyczny sposób orzekł WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 1059/16: „za niedopuszczalne uznać należało regulację na mocy której obciążeni kosztami tej deratyzacji mieli by zostać właściciele nieruchomości. Powyższe stanowi naruszenie upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g”. Zasadnym jest wskazanie, że to z 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 2013 r. poz. 947 ze zm.) wynika, że właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należytych stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności zwalczając gryzonie, insekty i szkodniki. Mając powyższe na uwadze, podkreślić należy, że celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. 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 (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 102/16, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 61/16).

W § 18 ust. 3 Regulaminu organ stanowiący gminy bez podstawy prawnej uchwałił, iż: „W przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne, Rada Miejska w Osiecznej określi dodatkowo obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz termin jej przeprowadzenia. Obwieszczenia o obowiązkowej deratyzacji zostaną podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty”. Jak bowiem orzekł WSA w Kielcach w wyroku z dnia 27 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 572/15: „Z woli ustawodawcy określenie terminu i obszaru na terenie którego przeprowadza się deratyzację, należy do wyłącznej kompetencji Rady Gminy i musi być określone w Regulaminie”.

Niezależnie od tego za niedopuszczalny należy uznać zwrot: „W przypadku wystąpienia populacji gryzoni”. Jest to pojęcie ogólne, niesprecyzowane, dające możliwości wypełniania różnymi treściami w zależności od tego, kto miałby te przypadki wystąpienia populacji gryzoni oceniać. Tożsamy stanowisko zajął WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 27 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 646/14: „Określenie »w przypadku wystąpienia populacji gryzoni« jest pojęciem nieostrym i niedookreślonym, pozwalającym na różnorodne interpretacje, w dodatku niekoniecznie zgodne z intencją uchwałodawcy (wszak nawet niewielka liczba osobników danego gatunku to już »populacja«)”.

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