



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 października 2016 r.

Poz. 6289

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.403.2016.21 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 25 października 2016 r.

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

orzekam

nieważność uchwały Nr XVI/101/16 Rady Gminy w Czajkowie z dnia 20 września 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Czajków – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwałę Nr XVI/101/16 Rady Gminy w Czajkowie z dnia 20 września 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Czajków podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 4 ust. 1 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 Wojewodzie Wielkopolskiemu 26 września 2016 r.

Dokonyjąc oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. , poz. 250 ze zm. dalej zwanej: „u.c.p.g.”), regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości (w tym prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych takich jak przeterminowane leki i chemikalia, zużyte opony i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe, uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, mycia i naprawy pojazdów samochodowych), rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków ich rozmieszczania i utrzymania, częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego, innych wymagań wynikających z gminnego planu gospodarki odpadami, obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

Należy zwrócić uwagę, że regulamin formułuje zamknięty katalog kwestii, których uregulowanie przekazane zostało do kompetencji rady gminy. Oznacza to, że nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ustawy.

Za wadliwą należy uznać regulację zawartą w § 2 ust. 2 załącznik nr 1 do uchwały Nr XVI/101/16 Rady Gminy w Czajkowie z dnia 20 września 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Czajków zwanego dalej: regulaminem. Zastrzeżenia budzi nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku oczyszczenia „chodnika położonego wzdłuż nieruchomości ze śniegu i lodu oraz

usuwania błota i innych zanieczyszczeń". Wprawdzie niniejszy zapis regulaminu jest dosłownym powtórzeniem u.c.p.g., ale tylko częściowym. Rada Gminy w Czajkowie nałożyła ten obowiązek na właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż wszystkich chodników, także tych, które nie stanowią wydzielonej części drogi publicznej, co narusza art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., który stanowi, że obowiązkiem właścicieli jest uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z **chodników** położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się **wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości** (niniejszy zapis został pominięty przez organ stanowiący gminy). Powołany przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., ogranicza zatem wyraźnie i jednoznacznie powinności właścicieli nieruchomości w odniesieniu do terenu położonego poza granicami ich nieruchomości, po pierwsze wskazując przestrzeń, którą mają się oni zajmować (chodnik w podanym wyżej ścisłym rozumieniu) oraz po drugie określając czynności, które mają oni wykonywać (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 258/14). Obowiązek, o którym mowa nie może zatem dotyczyć innych części nieruchomości służących do użytku publicznego, a jedynie tych, o których mowa w omawianym przepisie. Innymi słowy tylko chodnik, który stanowi wydzieloną część drogi publicznej w rozumieniu ustawy, podlega obowiązkowemu uprzątnięciu przez właściciela nieruchomości bezpośrednio położonej wzdłuż tego chodnika.

W § 3 ust. 1 in fine oraz § 2 regulaminu rada gminy nałożyła obowiązek „podjęcia działań usuwających lub co najmniej ograniczających śliskość chodnika”. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. rada gminy uprawniona jest jedynie do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Bez wątplenia w oparciu o taką delegację nie można nakazać właścicielom nieruchomości usuwania bądź ograniczania śliskości na terenie nieruchomości, dodatkowo zobowiązując ich do usunięcia środków użytych w celu ograniczenia śliskości i wskazując termin wykonania tego obowiązku jako niezwłoczny. Nie stanowi bowiem takiego upoważnienia art. 5 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., który nakłada na właścicieli obowiązek zapewnienia utrzymania czystości i porządku poprzez realizację innych obowiązków określonych w regulaminie, ponieważ tak sformułowany obowiązek wykracza poza normę kompetencyjną zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g.

W § 9 regulaminu organ stanowiący z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 nałożył obowiązek utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym nie tylko pojemników na odpady, ale także ich **otoczenia**.

Organ stanowiący gminy w § 11 wprowadził nieprawidłowy zapis zezwalający „w zabudowie jednorodzinnej (...) możliwość kompostowania i wykorzystywania bioodpadów na własne potrzeby”. Rada postanowiła również, iż „kompostownik odpadów nie może stwarzać uciążliwości w zakresie przykrych zapachów. Muszą być zachowane warunki sanitarne dla procesu fermentacyjnego”. Zapis ten jak i § 8 wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego w tym przypadku z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, który dopuszcza normowanie przez radę gminy m.in. "częstotliwości i sposobu pozbywania się **odpadów komunalnych**". Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie definiuje pojęcia "pozbywania się" odpadów. Wskazanej definicji nie zawiera także ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.). Na właściwy sposób rozumienia tego pojęcia naprowadza jednak art. 6r ust. 2d u.c.p.g., w myśl którego "[w] zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2 ustawy, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób". Z przepisu tego wynika, że na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach "pozbycie się" odpadów wiąże się z ich fizycznym przemieszczeniem poza teren nieruchomości, czyli z "usunięciem" odpadów z danego miejsca (tu: nieruchomości) w rozumieniu ustawy o odpadach. Tymczasem w przypadku kompostowania, odpady nie są usuwane z terenu nieruchomości, lecz na tej nieruchomości poddawane owemu procesowi, który stanowi notabene jedną z form "odzysku odpadów" w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 14 u.c.p.g.. Skoro kompostowanie odpadów nie stanowi formy ich "pozbywania się" – w znaczeniu, o jakim mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g., stąd też należy uznać, że § 11 regulaminu nie ma umocowania w zawartej w ww. przepisie normie kompetencyjnej.

Ponadto należy zauważyć, że w odniesieniu do osób fizycznych dopuszczalność kompostowania na potrzeby własne wynika wprost z ustawy – z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o odpadach. W tym zakresie stwierdzenie w omawianym paragrafie regulaminu, że "dopuszcza się" możliwość kompostowania i

wykorzystywania bioodpadów, wprowadza w błąd co do rzeczywistej podstawy prawnej legitymizującej takie działania – sugerując mylnie, iż jest nią ów przepis regulaminu.

Obowiązek zgłaszania firmie wywozowej konieczności postawienia pojemnika służącego do gromadzenia odpadów powstających w wyniku prowadzenia robót budowlano - rozbiórkowych określony w § 14 ust. 1 pkt f jest nieprecyzyjny. Właściciel nieruchomości w przypadku prowadzenia ww. robót ma obowiązek wyposażyć nieruchomość w odpowiedni pojemnik (i taka zapewne była intencja uchwałodawcy), natomiast z redakcji komentowanego paragrafu wynika, iż wystarczy samo poinformowanie o konieczności „postawienia pojemnika”.

Zapisy § 20 ust. 3, 4, 5 regulaminu należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową, wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wyżej wskazane zapisy dotyczą „pozostawiania zwierząt domowych bez uwięzi na terenie nieruchomości, które może mieć miejsce w przypadku nieruchomości ogrodzonej w sposób uniemożliwiający zwierzętom domowym jej opuszczenie i wykluczający dostęp osób” (§ 20 ust. 3 regulaminu). Obowiązku prowadzenia psa na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku na smyczy, a zwierząt agresywnych lub mogących stanowić zagrożenie dla otoczenia, również w kagańcach i pod opieką osób dorosłych, które zapewnią sprawowanie nad nimi kontroli (§ 20 ust. 4 regulaminu) .

Z przepisu art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.) wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Ustawodawca wskazuje zatem 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 utrzymania czystości i porządku – bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami – naruszają zasadę proporcjonalności.

Ogólne upoważnienie dla rad gmin (rad miejskich) 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. Wątpliwości organu nadzoru budzi również sformułowanie § 20 ust. 5 omawianego regulaminu. Na mocy tego przepisu rada określiła zakaz pozostawiania bez codziennego dozoru psów i innych zwierząt w obrębie nieruchomości niezamieszkałych. Z powyższego wynika, iż dozwolone jest zatem pozostawianie zwierząt bez dozoru na terenach zamieszkałych. Powyższy przepis nie znajduje uzasadnienia w żadnym przepisie prawa, a nadto godzi w zasadę prawidłowej legislacji.

Należy wskazać na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 niepozwalające 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.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. uprawnia radę wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać jak to uczyniła w § 22 i 23 ust. 1 i 2 regulaminu podmiotów (tu właściciele nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 cyt. u.c.p.g. z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku, a co za tym idzie obciążenia ich kosztami jego realizacji (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12). Poza tym obowiązek taki wynika z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, zgodnie z którym 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.

W § 23 ust. 1 regulaminu organ stanowiący gminy postanowił, że zostaną określone obszary podlegające deratyzacji poprzez wskazanie terminu jej przeprowadzenia w przypadku wystąpienia populacji gryzoni (w uzgodnieniu z Powiatowym Inspektorem Sanitarnym). Powyższe postanowienie nie znajduje umocowania w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.. Przepis ten upoważnia radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Delegowanie tego obowiązku na Powiatowego Inspektora Sanitarnego stanowi istotne naruszenie prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, orzekł, iż to „rada gminy jest uprawniona i upoważniona do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, bez możliwości jednak przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu” (vide: wyrok z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Go 869/13).

Ponadto trzeba zauważyć, że zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. rada gminy w regulaminie ma określić szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. W pojęciu tym nie mieści się kompetencja do nakładania obowiązków na powiatowego inspektora sanitarnego. Uprawnienia państwowego powiatowego inspektora sanitarnego regulują przepisy ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1412 ze zm.), a szczególnie art. 1–6a tej ustawy. Ani ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ani ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje radzie gminy kompetencji do kształtowania jakichkolwiek uprawnień organu administracji publicznej, jakim jest państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Możliwości takiej nie daje w szczególności wykładnia przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., ponieważ w pojęciach "wyznaczanie obszaru" i "terminu przeprowadzania" deratyzacji nie mieści się kwestia opiniowania czy uzgadniania procesu deratyzacji przez inspektora sanitarnego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 224/13).

W § 22 regulaminu rada gminy postanowiła objąć deratyzacją obszar nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi oraz budynkami jednorodzinnymi (de facto obszar całej gminy) nie określając terminu w odniesieniu do budynków jednorodzinnych precyzyjnie („w razie potrzeby”), powyższe narusza zasady prawidłowej legislacji.

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