



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 listopada 2016 r.

Poz. 7007

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.399.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 10 listopada 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 uchwały nr XVIII/127/2016 Rady Gminy Krzemieniewo z dnia 10 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzemieniewo – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Krzemieniewo nr XVIII/127/2016 została podjęta na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm., zwana dalej: „ustawą”).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 14 października 2016 r.

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

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy, 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 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 § 6 pkt 2 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzemieniewo, zwanym dalej: „Regulaminem”, stanowiącym załącznik do uchwały nr XVIII/127/2016, Rada Gminy Krzemieniewo postanowiła, iż naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi może odbywać się pod warunkiem, iż nie jest ona uciążliwa dla sąsiednich nieruchomości.

Kwestionowany zapis Regulaminu wkracza 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.

W § 7 ust. 7 Regulaminu Rada 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, 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 ustawy, na których ustawa wprost nakłada określone obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku. 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 § 12 ust. 1 pkt 2 lit. c) oraz w § 12 ust. 3 pkt 2 Regulaminu Rada ustaliła limit przekazywanych odpadów budowlanych i rozbiórkowych do punktów selektywnej zbiórki odpadów w ilości „do 100 kg” rocznie na jednego mieszkańca nieruchomości, na jeden domek letniskowy i na jedną działkę w rodzinnym ogrodzie działkowym.

Powyższe Rada podjęła bez podstawy prawnej, a jednocześnie z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy. Rada mogła uregulować kwestię limitu przekazywanych odpadów komunalnych wyłącznie w akcie prawa miejscowego podjętym na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, 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 § 17 Regulaminu Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do „przechowywania przez okres 2 lat dowodów zapłaty za wykonanie usługi usunięcia ustalonej ilości ścieków”. Tymczasem na mocy art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, 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 związanych z dokumentowaniem czynności związanych z gospodarowaniem nieczystości ciekłych.

W § 20 ust. 1 Regulaminu Rada uchwaliła, że „Na tereny użytku publicznego psy winny być wprowadzane na smyczy”.

Stwierdzić należy, że ustawodawca nie upoważnił Rady do formułowania w Regulaminie obowiązku prowadzenia wszystkich psów na smyczy, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt w terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy

i nie zagrażał przebywającym tam osobom. Zatem wprowadzenie kwestionowanej regulacji jest środkiem nadmiernie ograniczającym swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu, która przysługuje wszystkim obywatelom, w tym również właścicielom zwierząt domowych. Trzeba mieć na uwadze, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, 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 (vide: wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 102/16, wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 1115/15).

Z kolei w § 20 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła że „Zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone tylko w miejscach mało uczęszczanych i pod warunkiem, że pies ma założony kaganiec, a właściciel (opiekun) ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem”. Podobnie w § 22 ust. 3 Regulaminu Rada uchwaliła, iż „Zakazuje się puszczenia zwierząt luzem, bez opieki poza teren nieruchomości”.

Odnosząc się do zacytowanych zapisów Regulaminu, zauważyć należy, że 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 puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Nadto stwierdzić należy, że zawarty w § 20 ust. 2 Regulaminu zwrot „w miejscach mało uczęszczanych” 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.

Również bez podstawy prawnej Rada uchwaliła § 20 ust. 3 i 4 Regulaminu. Kwestionowanych zapisów nie sposób uznać za obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W § 21 ust. 2 Regulaminu Rada zakazała wprowadzania psów w miejsca użytku publicznego do „piaskownic i innych urządzeń służących do zabawy dla dzieci”.

Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca nie upoważnił rady do sformułowania 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. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie przyznaje radzie kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Jak orzekł WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 23 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 981/15: „Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu »wstępu« zwierząt do określonych miejsc, zwłaszcza stanowiących własność lub pozostających w zarządzie osób lub jednostek organizacyjnych innych, niż gminne”.

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, Rada w § 22 ust. 1 pkt 2 Regulaminu zobowiązała osoby prowadzące hodowlę zwierząt gospodarskich do takiego jej prowadzenia, by hodowla ta nie powodowała „wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomościach sąsiednich, uciążliwości takich jak hałas, odory czy podobne”.

Powyższy zapis Regulaminu wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy - Kodeks cywilny, a niezależnie od tego, jak orzekł WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 12 kwietnia

2016 r., sygn. akt II SA/Bk 788/15: „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”. Niezależnie od tego, wprowadzenie w zacytowanym przepisie Regulaminu sformułowania „czy podobne” powoduje, że kwestionowany zapis Regulaminu jest niedookreślony i może być w różny sposób interpretowany. Tymczasem przepisy aktów prawnych powinny być tak zredagowane, aby wyrażały intencję prawodawcy w sposób dokładny i spójny.

W § 23 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że „Obowiązkowej deratyzacji podlegają wszystkie nieruchomości na terenie gminy, w tym szczególnie budynki wielomieszkaniowe, użyteczności publicznej, sieć kanalizacyjna”.

Tymczasem założeniem ustawodawcy wynikającym z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy było zobligowanie organu stanowiącego 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. „Z analizy pełnego brzmienia art. 4 ustawy wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy, ale konkretnych jej obszarów” - wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 580/15. Ponadto uchwalony w kwestionowanym zapisie Regulaminu zwrot: „w tym szczególnie” wskazuje na niejasność i nieprecyzyjność intencji lokalnego prawodawcy. Konkludując, Rada uchybiła obowiązkowi wynikającemu z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, bowiem nie wyznaczyła prawidłowo ani obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, ani terminu przeprowadzenia deratyzacji na terenach użyteczności publicznej.

W § 23 ust. 2 Regulaminu Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do przeprowadzania deratyzacji „na własny koszt i we własnym zakresie w miesiącu kwietniu i październiku każdego roku”.

W ocenie organu nadzoru zapis Regulaminu zobowiązujący właścicieli nieruchomości do przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji stanowi wykroczenie poza ustawową kompetencję zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, bowiem – jak już wyżej podkreślono - celem ustawodawcy było zobligowanie organu gminy do wskazania obszarów na terenie gminy, które wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Brak też podstawy prawnej do obciążania kosztami deratyzacji właścicieli nieruchomości (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 868/15, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 1019/15).

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