



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 października 2023 r.

Poz. 8851

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.379.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność § 4 ust. 2 w zakresie zwrotów "Drobne, niezarobkowe", "związane z ich bieżącą eksploatacją," oraz "i nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości" oraz § 11 ust. 1 pkt 1 lit. c i d załącznika do uchwały nr L/532/2023 Rady Miejskiej Zbąszynia z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zbąszyń - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 sierpnia 2023 r. Rada Miejska Zbąszynia podjęła uchwałę nr L/532/2023 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zbąszyń, dalej "uchwała". "Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zbąszyń" stanowi załącznik do uchwały, dalej "Regulamin".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 4 ustawy z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 sierpnia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej "Konstytucja RP", organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia.

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm.), dalej „ustawa”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak wprost wynika z brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy, regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym: „Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,

c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

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”.

Ponadto, stosownie do zapisów art. 4 ust. 2a ustawy: „Rada gminy może w regulaminie:

1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;

2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;

3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;

4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;

5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny;

6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:

a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub

b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;

7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;

8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości”.

Brzmienie powyższych przepisów (art. 4 ust. 2 ustawy) jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Wyliczenie wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, iż postanowienia regulaminu, jako aktu prawa miejscowego nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 14 lipca 2022 r. II SA/Wr 78/22, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej "CBOSA").

Zgodnie § 4 ust. 2 Regulaminu: "Drobne, niezarobkowe naprawy pojazdów samochodowych związane z ich bieżącą eksploatacją, dozwolone są na terenie własnej posesji bądź za zgodą właściciela nieruchomości i tylko wtedy, gdy nie spowodują zanieczyszczenia środowiska i nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, a powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z obowiązującymi przepisami".

Z delegacji ustawowej art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy jednoznacznie wynika, że rada gminy została upoważniona wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 21 sierpnia 2019 r. II SA/Gd 124/19, CBOSA). Sąd w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku WSA w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2019 r. stwierdził, że organ uchwałodawczy gminy „nie ma natomiast upoważnienia ustawowego do postawienia warunków w postaci tego, że mycie dotyczy wyłącznie nadwozia pojazdu, a naprawa obejmuje niezdefiniowane »drobne naprawy«. Takie normy w sposób nieuprawniony ograniczają zakres dozwolonych zachowań, ingerując też w prawa podmiotowe jednostki (zob. także wyrok NSA z 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2873/15, dostępny w CBOSA)”.

Wobec powyższego, rada nie miała upoważnienia ustawowego do wskazywania w § 4 ust. 2 Regulaminu na możliwość wykonywania tylko "drobnych, niezarobkowych" napraw pojazdów samochodowych.

Również ograniczenie napraw pojazdów samochodowych, wprowadzone w § 4 ust. 2 Regulaminu wyłącznie do związanych z bieżącą eksploatacją pojazdów samochodowych, wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. Przepis ten nie daje podstawy do ingerowania przez lokalnego prawodawcę w prawo posiadacza pojazdu samochodowego do władania rzeczą, tak jak to ma miejsce w rozpatrywanym przypadku, gdzie ograniczono to prawo do dokonywania poza warsztatami naprawczymi "naprawy pojazdów samochodowych, związanych z ich bieżącą eksploatacją", które to pojęcie dodatkowo jest niedookreślone, a więc nie może mieć charakteru normatywnego.

Podsumowując, rada nie miała podstaw do wprowadzenia w Regulaminie ogólnego ograniczenia możliwości napraw jedynie do drobnych, niezarobkowych i związanych z bieżącą eksploatacją pojazdów samochodowych.

Należy także stwierdzić, że w ocenie organu nadzoru postanowienie § 4 ust. 2 Regulaminu nakładające obowiązek braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości przy naprawach pojazdów samochodowych

naruszają delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy i wkraczają zarazem w materię ustawową regulowaną prawem sąsiedzkim - art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.), dalej "Kodeks cywilny". Co więcej, wprowadzona regulacja wskazuje na zaostrzenie obowiązków osób dokonujących napraw, ponieważ z art. 144 Kodeksu cywilnego wynika, że zakazane są immisje uciążliwe ponad przeciętną miarę, a z postanowienia Regulaminu wynika, że dopuszczalne są tylko naprawy pojazdów pod warunkiem, że nie są uciążliwe dla właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym rada gminy nie posiada uprawnienia do precyzowania regulacji wynikającej z art. 144 Kodeksu cywilnego stanowiącego, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swojego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych, a nie uciążliwy w każdy możliwy - nawet najmniejszy - sposób, jak można odczytywać przyjętą regulację (por. wyrok WSA w Poznaniu z 18 sierpnia 2020 r. IV SA/Po 604/20, CBOSA).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że § 4 ust. 2 Regulaminu w zakresie zwrotów "Drobne, niezarobkowe", "związane z ich bieżącą eksploatacją," oraz "i nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości" zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy.

Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Podnieść także należy, iż wydanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (por. wyrok NSA z 14 maja 2015 r. II OSK 862/15, CBOSA).

W § 11 ust. 1 pkt 1 lit. c i d Regulaminu postanowiono, iż do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe należy: "systematyczne szczepienie psa przeciwko wścieklźnie zgodnie z obowiązującymi przepisami i okazywanie na żądanie władz sanitarnych, weterynaryjnych, policji zaświadczenia o przeprowadzonym szczepieniu" (lit. c); "uzyskanie zezwolenia Burmistrza Zbąszynia na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną, zgodnie z obowiązującymi przepisami" (lit. d).

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 11 ust. 1 pkt 1 lit. c i d Regulaminu zostały przyjęte bez ustawowego upoważnienia do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe.

Obowiązek ochronnego szczepienia psa przeciwko wścieklźnie wprowadza art. 56 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075 ze zm.). Obowiązek uzyskania zezwolenia na utrzymanie psa rasy uznanej za agresywną wynika natomiast z art. 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.).

W konsekwencji uznać należy, że zakwestionowane zapisy Regulaminu nie mieszczą się w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy do określania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przez zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Zbąszynia

Burmistrz Zbąszynia