



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 marca 2023 r.

Poz. 2789

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.84.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 marca 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)

orzekam

nieważność:

- § 2 ust. 1 w zakresie zwrotu „chodników położonych wzdłuż”;
- § 2 ust. 1 zdanie drugie,
- § 3 ust. 2 w zakresie zwrotów „związana z ich bieżącą eksploatacją”, „oraz uciążliwości dla mieszkańców”;
- § 5 ust. 2 i 3;
- § 6 ust. 3 pkt 1;
- § 6 ust. 3 pkt 2 w zakresie zwrotu „nie pogarszała warunków zdrowotnych, sanitarnych i porządkowych otoczenia, nie powodowała zanieczyszczenia powietrza, gleby i wody, a”

załącznika do uchwały nr LXI/445/2023 Rady Miasta i Gminy Wysoka z dnia 25 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Wysoka z wyłączeniem zasad postępowania z odpadami komunalnymi – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 stycznia 2023 r. Rada Miasta i Gminy Wysoka podjęła uchwałę nr LXI/445/2023 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Wysoka z wyłączeniem zasad postępowania z odpadami komunalnymi, dalej „uchwała”. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Wysoka z wyłączeniem zasad postępowania z odpadami komunalnymi, dalej „Regulamin”, stanowi załącznik do uchwały.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 7 ust. 1 pkt 3 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r., poz. 40), oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022r., poz. 2519)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 lutego 2023 r.

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

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 2022 r. poz. 2519 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. 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 powstałych 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, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży, 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 usług 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. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu oraz, że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

W § 2 ust. 1 Regulaminu rada uchwaliła, że: „Właściciele nieruchomości zobowiązani są do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości poprzez odgarnięcie w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pojazdów oraz pieszych. Usuwanie błota, śniegu i lodu powinno odbywać się niezwłocznie po ich wystąpieniu, natomiast innych zanieczyszczeń systematycznie w miarę występujących potrzeb”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie dotyczy wymagań określonych przez art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Rada nałożyła bowiem w § 2 ust. 1 Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń „z chodników położonych wzdłuż nieruchomości”. Tymczasem delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy dotyczy innych niż "droga dla pieszych" części nieruchomości służących do użytku publicznego, które stanowią części nieruchomości należących do adresatów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie danej gminy (por. wyrok WSA w Kielcach z 18 grudnia 2019 r., II SA/Ke 898/19, CBOSA).

Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taką drogę uznaje się wydzieloną część drogi publicznej przeznaczoną do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia drogi dla pieszych, na której jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Nadto pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z dróg dla pieszych przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej należy do obowiązków zarządu drogi (art. 5 ust. 4 pkt 2 ustawy). Dodatkowo w sytuacji, gdy zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takiej drodze dla pieszych, do jego obowiązków należy zarówno uprzątnięcie, jak i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych (art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy), a gdy opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na drodze dla pieszych pobiera gmina, to uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z drogi dla pieszych jest obowiązkiem gminy (art. 5 ust. 5 ustawy). Tym samym ustawodawca we własnym zakresie uregulował kwestie dotyczące obowiązków w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości. Zatem zakresy regulacji zawarte w art. 5 ust. 1 pkt 4 i art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy - nie pokrywają się. Pierwszy z tych przepisów dotyczy nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków dotyczących uprzątnięcia dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości tych właścicieli, które to drogi dla pieszych zostały zdefiniowane jako wydzielona część drogi publicznej przeznaczona do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Natomiast w drugim z przepisów mieści się możliwość nałożenia na właścicieli obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z nieruchomości do nich należących, ale służących do użytku publicznego, a ponadto innych niż drogi dla pieszych (por. wyrok WSA w Kielcach z 18 grudnia 2019 r., II SA/Ke 898/19, CBOSA).

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, określenie czasu wykonywania wyżej wskazanych obowiązków nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, który ogranicza się jedynie do określenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do określania czasookresu jego wykonania. Gdyby bowiem ustawodawca uznał za niezbędne przekazanie uprawnienia radzie gminy także w tym zakresie, to wprost by zapisano takie uprawnienie w upoważnieniu ustawowym, jak ma to miejsce w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w odniesieniu do obowiązku określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 9 stycznia 2015 r., SA/Gl 1151/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 10 grudnia 2014 r., IV SA/Po 746/14 - CBOSA).

Obowiązek uprzątnięcia zanieczyszczeń, o których mowa w powołanym przepisie jest stały i należy go realizować ilekroć zajdą okoliczności uzasadniające zastosowanie tego przepisu. Wprowadzenie w § 2 ust. 1 Regulaminu zwrotu „niezwłocznie po ich wystąpieniu”, „systematycznie w miarę występujących potrzeb” jest w ocenie organu zbędne, gdyż może to powodować rozbieżności w ocenie wystąpienia momentu, od którego należy wykonywać nałożony obowiązek (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 12 marca 2020 r., IV SA/Po 1032/19 - CBOSA).

W § 3 Regulaminu rada przyjęła: „Dopuszcza się mycie pojazdów samochodowych poza myjniami wyłącznie na utwardzonych powierzchniach nie będących miejscami publicznymi tylko pod warunkiem, że powstające ścieki odprowadzane są do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego. Ścieki takie nie mogą być bezpośrednio odprowadzane do zbiorników wodnych, ziemi, kanalizacji deszczowej a także spływać na nieruchomości sąsiednie" (ust. 1). "Naprawa własnych pojazdów samochodowych związana z ich bieżącą eksploatacją poza warsztatami naprawczymi może być przeprowadzana w obrębie nieruchomości, jeżeli nie spowoduje zanieczyszczenia wód i gleby oraz uciążliwości dla mieszkańców. Zużyte części i materiały eksploatacyjne powinny być zagospodarowane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Zabrania się prowadzenia poza warsztatami naprawczymi prac blacharskich, lakierniczych oraz wymiany płynów eksploatacyjnych" (ust. 2).

Podstawą ustawową dla uchwalenia ww. obowiązków jest art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, który przewiduje, że regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad, 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09 CBOSA). W myśl powołanego przepisu organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Powołany przepis nie upoważnia natomiast organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia ograniczenia możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do napraw związanych z bieżącą eksploatacją. Wprowadzając takie ograniczenia rada przekroczyła ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2020 r., VIII SA/Wa 267/20 CBOSA).

Postanowienia Regulaminu nakładające obowiązek dołożenia starań, by naprawa pojazdów nie powodowała uciążliwości dla mieszkańców, narusza delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy i wkracza zarazem w materię ustawową regulowaną tzw. prawem sąsiedzkim - art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022r. poz. 1360 ze zm.), dalej jako „kodeks cywilny”. Co więcej, wprowadzona regulacja wskazuje na zaostrzenie obowiązków osób dokonujących napraw pojazdów, z art. 144 kodeksu cywilnego wynika, że zakazane są immisje uciążliwe ponad przeciętną miarę, a z ww. zapisu Regulaminu wynika, że dopuszczalne są tylko naprawy pod warunkiem, że nie są uciążliwe. 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18 sierpnia 2020 r., IV SA/Po 604/20, CBOSA).

Przepis § 5 Regulaminu stanowi, że „Osoby utrzymujące zwierzęta domowe w lokalach mieszkalnych lub użytkowych są zobowiązane stworzyć warunki uniemożliwiające wydostanie się zwierząt z pomieszczenia” (ust. 2); „Właściciele nieruchomości, po której pies porusza się swobodnie, zobowiązani są do zabezpieczenia nieruchomości w ten sposób, aby zapobiec możliwości wydostania się psa poza jej granice” (ust. 3). Cytowane powyżej przepisy Regulaminu nie znajdują uzasadnienia prawnego. Rada gminy nie posiada bowiem kompetencji do określania wszelkich obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale wyłącznie takich, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Z tego też względu ograniczenia ustalane przez radę nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta (wyrok WSA w Gdańsku z 18 września 2019 r., II SA/Gd 176/19, CBOSA).

W § 6 ust. 3 pkt 1 i 2 Regulaminu rada wskazała, że „Na pozostałych terenach wyłączonych z produkcji rolnej, dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich pod następującymi warunkami: 1) wszelka uciążliwość hodowli dla środowiska w tym emisje będące jej skutkiem zostaną ograniczone do obszaru nieruchomości, na której jest prowadzona. 2) hodowla zwierząt będzie usytuowana i prowadzona w taki

sposób, aby nie pogarszała warunków zdrowotnych, sanitarnych i porządkowych otoczenia, nie powodowała zanieczyszczenia powietrza, gleby i wody, a powstające w związku z hodowlą odpady i nieczystości będą gromadzone i usuwane w sposób zgodny z prawem".

Organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich zostały uregulowane w kodeksie cywilnym. W myśl art. 144 kodeksu cywilnego właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12, CBOSA, stwierdził, iż regulacja dotycząca uciążliwości dla innych osób wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 kodeksu cywilnego. Rada nie ma uprawnień, by wprowadzać ograniczenie w postaci zakazu powodowania uciążliwości poza obszarem nieruchomości, na której prowadzona jest hodowla. W sposób nieuprawniony, przekraczający umocowanie z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązki odnoszące się do ich własności. Rada gminy nie może ustanawiać warunków czy wymagań, w odniesieniu do miejsc stanowiących własność prywatną (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 maja 2018 r., I SA/Wa 1887/17, CBOSA). Organ nadzoru w pełni podziela powyższe stanowisko w odniesieniu do kwestii utrzymywania zwierząt gospodarskich.

Biorąc powyższe pod uwagę, 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 Miasta i Gminy Wysoka

Burmistrz Miasta i Gminy Wysoka