



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 marca 2023 r.

Poz. 2821

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.59.2023.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 marca 2023 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr LI/683/23 Rady Gminy Dopiewo z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Dopiewo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2023 r. Rada Gminy Dopiewo podjęła uchwałę nr LI/683/23 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Dopiewo.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r. poz. 40) oraz art. 4 ustawy z 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519, ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 lutego 2023 r.

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

Podstawę prawną uchwały stanowił przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w brzmieniu z dnia 30 stycznia 2023 r., 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. Jak wprost wynika z treści 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) uprzątnięcia 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 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 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.

Od powyższej zasady zachodzi odstępstwo w przypadku Związków Międzygminnych utworzonych w celu realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Jak wynika z uzasadniania badanej uchwały: "Z uwagi na fakt, że Gmina Dopiewo jest członkiem Związku Międzygminnego <Centrum Zagospodarowania Odpadów - Selekt> z siedzibą w Czempiniu, sposób postępowania z odpadami komunalnymi został określony w Regulaminie obowiązującym na terenie gmin, będących członkami Związku Międzygminnego <Centrum Zagospodarowania Odpadów - Selekt> z siedzibą w Czempiniu. Zgodnie z § 5 ust. 1 Statutu Związku Międzygminnego <Centrum Zagospodarowania Odpadów - Selekt> Związek wykonuje zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, określone w przepisach o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i § 12 ust. 2 pkt 7b Statutu realizowanie w ramach Związku kompetencji rady gminy w odniesieniu do zadań zleconych Związkowi należy do kompetencji Zgromadzenia Związku. Pozostały zakres zagadnień przewidzianych w art. 4 ust. 2 pkt 1c, 1d, pkt 3, 6, 7 i 8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pozostaje w kompetencji Rady Gminy Dopiewo".

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi sposób zrealizowania przez radę przepisu upoważniającego obligującego do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy). W § 2 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały nr LI/683/23, zwany dalej "Regulaminem" rada postanowiła, że: „Obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu i lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, właściciele nieruchomości realizują poprzez ich niezwłoczne usuwanie". Jak natomiast stanowi § 3 Regulaminu: "Obowiązek utrzymania porządku i czystości na drogach publicznych należy do zarządcy drogi".

W kontekście cytowanych regulacji, organ nadzoru zwraca uwagę na przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, z którego wynika, że 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. Obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą do zarządu drogi (art. 5 ust. 4 ustawy). 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). Jeżeli natomiast zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na drodze dla pieszych, do jego obowiązków należy zarówno uprzątnięcie, jak i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych, co wynika z art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy. Jeżeli 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 dróg dla pieszych jest obowiązkiem gminy (art. 5 ust. 5 ustawy).

To zatem sam ustawodawca uregulował kwestie dotyczące obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych oraz uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości. Natomiast zadaniem rady gminy, realizującej upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, jest określenie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, przy czym przez taką nieruchomość należy rozumieć nieruchomość należącą do danego właściciela - w części służącej do użytku publicznego. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 14 sierpnia 2019 r.

(IV SA/Po 365/19), „unormowania (...) uchwały, formułujące wobec właścicieli nieruchomości obowiązek usunięcia piasku użytego do ograniczenia śliskości chodnika, wkracza w materię uregulowaną już w art. 5 ust. 1 pkt 4 Ustawy, który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia właśnie z chodników położonych wzdłuż nieruchomości błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (a więc także np. zużytego piasku). W odróżnieniu od cytowanego przepisu, delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b Ustawy dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika”.

W świetle powyższego, stwierdzić należy, że oceniany Regulamin nie zawiera obligatoryjnego elementu wymaganego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, a jednocześnie postanowienia § 2 oraz § 3 Regulaminu w sposób niedopuszczalny wkraczają w materię unormowaną ustawowo, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym.

W § 12 ust. 1 Regulaminu rada zawarła postanowienie, zgodnie z którym: "Nadzór nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązków wymienionych w Regulaminie sprawuje Wójt poprzez uprawnionych pracowników oraz Straż Gminną". W ocenie organu nadzoru ww. zapis wykracza poza przyznaną radzie delegację ustawową. Kwestia nadzoru nad realizacją obowiązków określonych w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie została bowiem wymieniona w treści art. 4 ust. 2 oraz ust. 2a ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także realizacja przez radę obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Zgodnie z wolą ustawodawcy wynikającą z tego przepisu, regulamin winien określać „szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące (...) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach”.

Zawarty w § 10 ust. 2 pkt 3 Regulaminu warunek braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości przy utrzymywaniu zwierząt gospodarskich wkracza w materię prawa sąsiedzkiego tzw. immisji, uregulowaną w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.) i nie odpowiada obowiązkowi ustalenia konkretnych wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 grudnia 2014 r., II SA/Bd 964/14).

Za wykraczającą poza upoważnienie ustawowe uznać należy także regulację § 11 ust. 1 oraz 4 Regulaminu. We wskazanych przepisach organ określił, iż powszechnej deratyzacji podlegają wszystkie obiekty na terenie gminy. W ocenie organu nadzoru celem upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji było zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji, a nie zaś tak jak to uczyniono w niniejszej sprawie do objęcia tym obowiązkiem wszystkich obiektów znajdujących się na terenie gminy i w konsekwencji wszystkich właścicieli nieruchomości na jej terenie (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 grudnia 2014 r., II SA/Bd 964/14). Nadto w § 11 ust. 4 Regulaminu rada wskazała, iż miejsca wyłożenia środków zwalczających gryzonie powinny być odpowiednio oznaczone. Na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy rada zobowiązana była jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzania, nie zaś określenia wymagań dotyczących przeprowadzenia deratyzacji.

W rozdziale 3 Regulaminu nazwanym "Częstotliwość i sposób pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego" rada pominęła kwestię częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Powyższe stanowi o nieprawidłowym wypełnieniu przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru zakwestionowane muszą zostać częściowo także przepisy rozdziału 4 Regulaminu, określającego obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Niezgodny z prawem jest § 8 ust. 1 pkt 1 Regulaminu zakładający, że do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe należy wyposażenie psa w obrozę, szelki lub inne narzędzie niepowodujące bólu lub cierpienia u zwierzęcia, a umożliwiające skuteczne utrzymywanie go na uwięzi. Naruszający prawo jest także przepis § 9 ust. 4 Regulaminu, zgodnie z którym "Obowiązek nakładania

kagańca dotyczy psów ras uznawanych za agresywne, ich mieszańców oraz innych zagrażających otoczeniu - z zastrzeżeniem, że w przypadku psów ras uznawanych za agresywne oraz ich mieszańców wprowadza się określone wyjątki dotyczące: 1) osobników, u których występują przeciwwskazania zdrowotne - stwierdzone przez lekarza weterynarii i potwierdzone wpisem w książeczce zdrowia psa lub odrębnym zaświadczeniem; 2) do 6 miesiąca życia - jeśli ich cechy osobnicze na to pozwalają".

Oceniając cytowane postanowienia wskazać należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, zgodnie z którym rada gminy nie jest upoważniona do określenia w regulaminie obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, w kagańcu, w obroży, na szelkach, czy też stosowania wobec niego innych tego typu narzędzi (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2017 r., II OSK 443/16). Powyższe kwestie zostały bowiem uregulowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 572). Zgodnie z art. 10a ust. 3 tejże ustawy, zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Organ nadzoru w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r., 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.

Wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Należy podkreślić, że postanowienia regulaminu czystości i porządku nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Dodać trzeba ponadto, że zgodnie z art. 77 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.), kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany, zaś zgodnie z § 2 tego przepisu, kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany. Nakładanie na członków wspólnoty samorządowej obowiązków, wynikających już z innych przepisów prawa, naraża posiadaczy zwierząt na dodatkową odpowiedzialność karną z art. 10 ust. 2a ustawy, który przewiduje karę grzywny za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie. Każdy z tych obowiązków odnosi się do miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku (miejsc publicznych). Z tego też względu również przepisy § 9 ust. 3 Regulaminu dotyczące zasad zwolnienia psa z uwięzi na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku są niedopuszczalne.

Wskazane powyżej uchybienia stanowią o nieprawidłowym wypełnieniu przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie powołanych wyżej przepisów ustawy, przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości.

W świetle powyższego, 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 Gminy Dopiewo

Wójt Gminy Dopiewo