



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 29 października 2012 r.

Poz. 5342

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN.II.4131.1.29.2012

Wojewody Małopolskiego

z dnia 10 października 2012 roku

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591; zm. Dz.U. z 2002 r., Nr 23, poz. 220; Nr 62, poz. 558; Nr 113, poz. 984; Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r., Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568; z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203; z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457; z 2006 r., Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337; z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173 poz. 1218; z 2008 r.: Nr 189, poz. 1111, z 2009 r. Nr 223, poz. 1458, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28; poz. 142, Nr 28, poz. 146) **stwierdza się nieważność uchwały Nr 289/XXII/2012 Rady Miasta Gorlice z dnia 30 sierpnia 2012 roku w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Gorlice – w części, tj. w zakresie Rozdziału 2 § 3 ust. 2 w zakresie słów „pogorszenia klimatu akustycznego”, Rozdziału 4, § 10 ust.4 w zakresie słów „Warunki odbioru ustalane będą każdorazowo pomiędzy Miastem Gorlice a właścicielem nieruchomości dokonującym zgłoszenia”, Rozdziału 6 § 15 pkt 2 „reagowania w przypadku zakłócania spokoju, porządku publicznego, ciszy nocnej, przez szczekanie lub hałasowanie psa”, Rozdziału 6 § 15 pkt 5 „szczepienia psa przeciwko wściekliznie za zasadach określonych w art. 56 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tj.: Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.)”, Rozdziału 6 § 15 ust. 2 pkt 2 w zakresie słów „na teren placów zabaw i na teren kąpielisk oraz na odpowiednio oznakowane zieleńce”.**

Uzasadnienie

Rada Miasta Gorlice podjęła w dniu 30 sierpnia 2012 roku uchwałę Nr 289/XXII/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Gorlice.

W dniu 10 września 2012 roku przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z prawem.

Po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż została ona podjęta z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz.U. z 2012 r. poz. 391), zwanej dalej ustawą.

Przepis art. 4 cytowanej ustawy, stanowiący podstawę prawną uchwalenia regulaminu brzmi:

Rada Gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1/ wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a/ prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych;

b/ uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego;

c/ mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2/ rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania 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;

3/ częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

5/ innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6/ obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające 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.

3. Rada Gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.

Cytowany przepis art. 4 wyznacza obligatoryjną treść uchwały w sprawie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Oznacza to, że regulamin przyjęty przez radę gminy musi zawierać unormowania wszystkich kwestii w nim wyszczególnionych jak również niedopuszczalnym jest dokonywanie modyfikacji powszechnie obowiązujących przepisów ustawy. Innych kompetencji, wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego nie można domniemywać.

Natomiast przepisem wyznaczającym obowiązki właścicieli nieruchomości jest przepis art. 5 ust. 1, 2, i 3 cytowanej ustawy, który stanowi, że:

1/ wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym;

2/ przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych;

3/ zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie;

3a/ gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych;

3b/ pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;

4/ 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; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych;

5/ realizację innych obowiązków określonych w regulaminie.

2. Wykonywanie obowiązków, których mowa w ust. 1, na terenie budowy należy do wykonawcy robót budowlanych.

3. Uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z wydzielonych krawężnikiem lub oznakowaniem poziomym torowisk pojazdów szynowych, znajdujących się na terenie gminy, należy do obowiązków przedsiębiorców użytkujących te torowiska.

Zatem przy badaniu legalności uchwały rady gminy w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy kluczowe znaczenie będzie miała ocena, czy regulamin wypełnia normy obu przywołanych przepisów i czy nie wykracza poza ściśle określone kompetencje. Teza ta znalazła odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r. sygn. akt II S.A./Sz 994/08, w którym sąd orzekł, że regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza ramy przedmiotowe (art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.) i stanowić obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe (art. 5 ust. 1) oraz ponad obowiązki innych podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2-5. Przy podejmowaniu uchwały czuwać należy nad korelacją w zakresie zasad uchwalanych na podstawie art. 4 ust. 1, a wymienionych w art. 4 ust. 2 z obowiązkami właścicieli i podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 1-5.

I tak organ nadzoru stwierdza, że w Rozdziale 2 „Wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenach nieruchomości” w § 3 ust. 2 wskazano, iż dopuszcza się przeprowadzanie drobnych napraw pojazdów samochodowych pod warunkiem, że nie spowoduje to zanieczyszczenia wód, gleby, powietrza, pogorszenia klimatu akustycznego oraz nadmiernych uciążliwości dla terenów sąsiednich.

Zdaniem organu nadzoru stwierdzenie, iż przeprowadzanie drobnych napraw nie może pogorszyć klimatu akustycznego nie mieści się w wyżej przywołanej delegacji ustawowej i takie ustalenia przekraczają delegację ustawową zawartą w wyżej przywołanych przepisach.

W wyroku z dnia 7 maja 2010 roku sygn. akt II SA / Łd 239/10 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, iż w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy rada gminy nie może zamieszczać postanowień wykraczających poza treść art. 4 ust.2 ustawy z 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem katalog uprawnień, o jakich mowa w punktach od 1 do 8 tego przepisu jest zamknięty, a więc niedopuszczalna jest rozszerzająca interpretacja.

Jednocześnie zgodnie z wyżej przywołanym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 maja 2010 roku sygn. akt II SA / Łd 239/10 oraz wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r. sygn. akt II S.A./Sz 994/08 rozszerzająca wykładnia katalogu uprawnień zawartych w wyżej przywołanych przepisach jest niedopuszczalna, zaś regulamin nie może stanowić obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe, a taka sytuacja wystąpiła w przypadku wyżej cytowanych przepisów.

Zdaniem organu nadzoru unormowania zawarte w akcie prawa miejscowego i stanowiące źródło praw i obowiązków członków danej społeczności, powinny zostać zredagowane w sposób precyzyjny, jasny i nie pozostawiający wątpliwości, tak, aby ich adresaci nie mieli wątpliwości interpretacyjnych związanych z ich wypełnianiem.

W Rozdziale 4 „Częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenów nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego” w § 10 ust. 4 Rada Miasta Gorlice wskazała, iż „pozbywanie się odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon powstających w gospodarstwach domowych odbywać się będzie indywidualnie – na zgłoszenie. Warunki odbioru ustalone będą każdorazowo pomiędzy Miastem Gorlice a właścicielem nieruchomości dokonującym zgłoszenia”.

Wyżej przywołane postanowienia w zakresie słów „Warunki odbioru ustalone będą każdorazowo pomiędzy Miastem Gorlice a właścicielem nieruchomości dokonującym zgłoszenia” uznać należy za niezgodne z postanowieniami normy prawnej ujętej w art. 5 ust. 2 wyżej przywołanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, iż wykonywanie obowiązków, o których mowa w ust. 1, na terenie budowy należy do wykonawcy robót budowlanych.

Organ nadzoru wskazuje także, iż norma prawna ujęta w przepisie art. 4 oraz art. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakazuje utrzymanie czystości i porządku w gminach na terenie nieruchomości w tym selektywne zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych, w tym także odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a co wynika z art. 5 pkt 3 cytowanej ustawy zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych

zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie, jednakże w jej dyspozycji nie mieści się nakazanie właścicielowi nieruchomości ustalanie każdorazowo warunków odbioru tych odpadów z Miastem Gorlice.

Nie znajdują uzasadnienia również zapisy regulaminu zawarte w Rozdziale 6 „Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku” w **§ 15 pkt 2, 5 oraz w § 15 ust. 2 pkt 2 w zakresie słów „na teren placów zabaw i na teren kąpielisk oraz na odpowiednio oznakowane zieleńce”**.

W szczególności przekroczeniem delegacji ustawowej jest zamieszczenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach zapisów nakazujących reagowanie w przypadku zakłócania spokoju, porządku publicznego, ciszy nocnej przez szczekanie lub hałasowanie psa, szczepienia psa przeciwko wściekliznie na zasadach określonych w art. 56 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tj.: Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.) oraz zakaz wyprowadzania psów na teren placów zabaw, na teren kąpielisk oraz na odpowiednio oznakowane zieleńce.

Norma prawna ujęta w 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowiąca, iż regulamin określa szczegółowe zasady dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, nie stanowi delegacji i upoważnienia ustawowego do nakładania na właścicieli psów wyżej przywołanych postanowień uchwały.

Stosowne zapisy dotyczące szczepienia zwierząt, w szczególności psów zawarte są w przywołanej w uchwale ustawie z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

W szczególności we wskazanej wyżej ustawie ustawodawca zawarł szczegółowe zasady, warunki i czasookres poddawania psów szczepieniu przeciwko wściekliznie, zaś uchylenie się od tego obowiązku karane jest karą grzywny, zatem uregulowania te są wystarczające i jasno sprecyzowane dla wypełnienia tego obowiązku przez właścicieli psów.

Zdaniem organu nadzoru zawarcie takiego obowiązku w regulaminie utrzymania czystości i porządku wykracza poza upoważnienie zawarte w cytowanej ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i stanowi przekroczenie uprawnień organu stanowiącego gminy, w szczególności uregulowania, którym nadano już rangę przepisów ustawy zostały zawarte w akcie prawa miejscowego.

Jednocześnie ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera delegacji do ustanawiania przez radę gminy nakazu reagowania w przypadku zakłócania spokoju, porządku publicznego, ciszy nocnej przez szczekanie lub hałasowanie psa.

W szczególności organ nadzoru zwraca uwagę, iż zapis ten jest nieprecyzyjny i zbyt ogólny, aby był możliwy do realizacji, nie wskazuje on w jaki sposób i na czym miałyby polegać reakcja właściciela psa na hałaśliwe zachowanie i szczekanie. Taki nieprecyzyjny zapis uniemożliwia faktyczną jego realizację, co jest istotne zwłaszcza przy uwzględnieniu, iż stosownie do zapisów art. 10 ust. 2 a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie podlega karze grzywny.

Zakaz wyprowadzania psów na teren placów zabaw, na teren kąpielisk oraz na odpowiednio oznakowane zieleńce również wykracza poza delegację ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Organ nadzoru ponownie zwraca uwagę na postanowienia art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt stosownie do postanowień którego zwierzę jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę.

Zgodnie natomiast z normą prawną ujętą w przepisie art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt w sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy.

Zestawiając te normy z normą prawną ujętą w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiącą o konieczności ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, organ nadzoru stwierdza, iż zakaz wyprowadzania psów na teren placów zabaw kąpielisk i zieleńców jest zbyt daleko idący.

W kontekście norm prawnych ujętych w art. 1 ustawy o ochronie zwierząt, fakt zabronienia właścicielom psów przebywania tych zwierząt na terenach ogólnodostępnych, na których może przebywać każdy, nie stanowi wypełnienia dyspozycji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, lecz godzi w postanowienia określone w przywołanym już art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt, a przede wszystkim narusza dyspozycję art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z którym każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia, a własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, bowiem ogranicza prawa właścicieli psów do rozporządzania swoją rzeczą.

Wzmocnieniem zagwarantowanej w Konstytucji RP ochrony prawa własności i spokojnego posiadania jest art. 140 kodeksu cywilnego, który stanowi, iż w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Tym samym postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach nie mogą naruszać konstytucyjne i ustawowej ochrony prawa własności, prawa posiadania rzeczy i rozporządzania tą rzeczą.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, iż pies jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia winna mieć możliwość zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb, takich jak korzystanie z terenów zielonych, zwłaszcza, iż zakaz ten nie dotyczy innych zwierząt.

Innymi słowy, wprawdzie norma ujęta w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zezwala na uchwalanie uregulowań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa, porządku i czystości na terenie danej społeczności, jednakże kompetencja w niej zawarta ograniczona jest unormowaniami zawartymi w innych przepisach rangi ustawowej i akt prawa miejscowego nie może poza te ramy wykraczać.

Organ stanowiący gminy uchwalając obowiązki, nakazy i ograniczenia dla członków danej wspólnoty samorządowej nie może przekraczać postanowień systemu obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej norm prawnych, w tym także norm konstytucyjnych z ustawy zasadniczej.

Jednocześnie organ nadzoru nie sprzeciwia się zakazowi wyprowadzania psów na teren piaskownicy dla dzieci, bowiem piaskownice są miejscem z istoty swojej przeznaczone do przebywania w nich dzieci oraz ich opiekunów, tym samym są miejscem gdzie odchody zwierząt mogłyby spowodować zagrożenie dla zdrowia.

Kwestionowane postanowienia nie określają również, w jaki sposób miałyby zostać oznakowane zieleńce oraz także kąpieliska i place zabaw, co wobec wymienionej już wyżej kary grzywny grożącej za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu nie może się ostać.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały **Nr 289/XXII/2012 Rady Miasta Gorlice z dnia 30 sierpnia 2012 roku w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Gorlice** – w części określonej sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie niniejsze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Małopolskiego
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru
Radca Prawny
Mirosław Chrapusta