



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 sierpnia 2016 r.

Poz. 4923

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.238.2016.2 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446).

orzekam

nieważność § 6 ust. 5 i ust. 7, § 9 oraz § 10 ust. 5 i ust. 6 uchwały Nr XXIV/239/2016 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 21 czerwca 2016 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Swarzędz - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 czerwca 2016 roku Rada Miejska w Swarzędzu przyjęła Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Swarzędz.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 czerwca 2016 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250) po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego”.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje.

Przepis art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2016 r., poz. 250) stanowi, jakie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku powinien zawierać regulamin utrzymania czystości i porządku podejmowany przez rady gmin.

W myśl art. 4 ww. ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który 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 i elektronicznego, 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;
- 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.

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w przepisie art. 4 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 ww ustawy.

Organ nadzoru stwierdził, że Rad Miejska w Swarzędzu przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego poprzez nałożenie w przedmiotowej uchwale obowiązków i nakazów, które nie są objęte treścią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Takim przekroczeniem upoważnienia ustawowego jest nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku zawartego w § 6 ust. 5 Regulaminu dotyczącego zobowiązania właścicieli do przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej.

Należy stwierdzić, że ww. obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej oraz wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych został nałożony art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem: „właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez 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; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”.

Organ nadzoru wskazuje iż, żaden akt niższego rzędu, a takim jest regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie nie może powtarzać obowiązków przewidzianych ustawą.

W związku z tym należy uznać, że postanowienia zawarte ww. § 6 pkt 5 stanowią powtórzenie przepisów ustawy, a zatem nie powinny znaleźć się w regulaminie.

Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Powtórzenie przepisów ustawy jest bowiem sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej, określonymi § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) i stanowi rażące naruszenie prawa.

Poza tym kwestie zawarte w § 6 ust. 7 regulaminu dotyczące sposobu ustalania ilości nieczystości ciekłych odnoszącego się do wskazań wodomierza głównego, również wykraczają poza kompetencje rady ustalone w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Sprawy te

pozostawione są do uregulowania w uchwalanych przez gminę regulaminach dostarczania wody i odprowadzania ścieków wydawanych na podstawie odrębnych przepisów tj. ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015, poz. 139 z późn. zm.).

Zdaniem organu nadzoru za przekroczenie delegacji ustawowej należy uznać zapis zawarty w § 9 ust. 1, który stanowi, że: „psy muszą być wyprowadzane na smyczy i tylko przez osoby, które są w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem, a psy zagrażające otoczeniu, wyłącznie przez osoby pełnoletnie”.

Poza tym w ocenie organu nadzoru brak jest również przepisu upoważniającego radę gminy do uchwalenia norm prawnych zawartych w 9 ust. 2 i ust 3 Regulaminu, zgodnie z którymi: „zwolnienie psa ze smyczy bez kagańca jest dozwolone wyłącznie na terenie nieruchomości należycie ogrodzonej, w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa, i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej ze stosownym ostrzeżeniem”

Kompetencji do ustanowienia wyżej wskazanych nakazów nie można wywieść z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten upoważnia bowiem organ gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, w celu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Odnosząc się do wyżej kwestionowanych zapisów Regulaminu zasadnym jest odwołanie się do orzeczenia WSA w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 120/12, w którym Sąd ten stwierdził, że „regulamin nie może ingerować w to, w jakich przypadkach można na terenie nieruchomości (należy chyba przez to rozumieć nieruchomość będącą własnością właściciela psa – kolejny przykład nieprecyzyjnego sformułowania) spuszczać psa ze smyczy. Wykonanie takiego obowiązku może prowadzić do zachowania sprzecznego z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Ponadto interpretując ściśle analizowany zapis nie można by było spuścić psa ze smyczy we własnym mieszkaniu (czyli na terenie nieruchomości), jeśli nieruchomość nie byłaby ogrodzona”.

Poza tym wskazać należy, że powyższe kwestie zostały uregulowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.). Ponadto brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Należy wskazać na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12 (CBOSA), 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. 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 nie pozwalające 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 (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19.11.2015 sygn. akt II SA/Po 593/15 oraz z dnia 24.03.2016 sygn. akt IV SA/Po 981/15).

Postanowieniem § 9 ust. 4 Regulaminu Rada Miejska w Swarzędzu nałożyła na właścicieli nieruchomości po, której pies porusza się swobodnie, takiej gdzie zamieszkuje pies rasy agresywnej bądź w budynkach wielorodzinnych obowiązek oznakowania odpowiednio: tabliczką ostrzegawczą z napisem „uwaga pies” albo ‘uwaga pies agresywny” czy też umieszczenie informacji przy wejściu na klatkę schodową.

W ocenie organu nadzoru także i ten zapis wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Jak orzekł WSA w Olsztynie: „za wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego należy uznać zapis dotyczący nałożenia na właściciela psa obowiązku odpowiedniego oznakowania jego nieruchomości tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem (...). Trudno bowiem uznać, że obowiązek ten mieści się w ramach ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów

przeznaczonych do wspólnego użytku, jak stanowi art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p.g.” – wyrok z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/OI 362/15.

Podobnie w ocenie organu nadzoru, w zakresie kompetencji rady wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie mieści się wprowadzenie w § 9 ust. 5 i ust. 6 obowiązku rejestracji każdego psa powyżej 3 miesiąca życia, a także obowiązku właściciela dokonania opłaty od posiadania psa. Wyżej wskazane zapisy regulaminu nie znajdują uzasadnienia, ponieważ kwestie opłat za psa regulowane są każdorazowo podejmowaną przez radę gminy uchwałą w sprawie ustalenia wysokości opłaty za posiadanie psów uchwalaną na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 716).

Poza tym również zawarte w § 10 ust. 5 i ust. 6 regulaminu postanowienia dotyczące warunków hodowli pszczół miodnych stanowią przekroczenie delegacji ustawowej.

Warunek na mocy którego: „ule z pszczołami należy ustawiać co najmniej 10 m od uczęszczanej drogi, chodnika, budynków mieszkalnych, inwentarskich i gospodarczych, a także granicy nieruchomości”, wykracza poza delegację ustawową, albowiem okoliczność powyższa unormowana została prawem sąsiedzkim, określonym w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilnego (Dz. z 2016r., poz. 380 z późn. zm.). W myśl art. 144 k.c. 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.

Należy stwierdzić, że enumeratywne, wyczerpujące określenie w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, spraw mających być objętych regulaminem określającym szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oznacza, że organ gminy zobligowany jest do objęcia nim tylko kwestii wskazanych w upoważnieniu ustawowym.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann