



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 stycznia 2020 r.

Poz. 143

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR KN - I.4131.1.557.2019.10 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XVIII.154.2019 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałę nr XVIII.154.2019 w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce podjęła na sesji w dniu 28 listopada 2019 r. Wskazany regulamin stanowi załącznik do uchwały nr XVIII.154.2019, zwany dalej „Regulamin”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010), zwaną dalej „u.c.p.g.”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 grudnia 2019 r.

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

W myśl art. 94 ustawy dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 u.s.g. gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Delegację ustawową w niniejszej sprawie stanowi przepis art. 4 ust. 1 u.c.p.g., w myśl którego „Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego”. Zgodnie z przywołaną normą z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. „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”;

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Organ stanowiący jest zobowiązany zarówno do pełnej realizacji zawartego w delegacji ustawowej upoważnienia, jak i do ścisłego przestrzegania zakresu delegacji ustawowej. Zarówno brak pełnej realizacji delegacji ustawowej, jak i jej przekroczenie w uchwale podjętej przez radę gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 2 ust. 4 pkt 1 lit. b ustawy w Regulaminie należy określić m. in. wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów tekstyliów i odzieży przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jednakże z § 2 pkt 4 Regulaminu nie wynika, że Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce uregulowała takiego rodzaju kwestię. Także w § 13 Regulaminu nie uregulowano wymaganej kwestii częstotliwości i sposobu odbioru odpadów tekstyliów i odzieży przez punkty selektywnego zbierania odpadów. Zdaniem organu nadzoru w Regulaminie Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce była zobowiązana do określenia wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych wymienionych enumeratywnie w art. 2 ust. 4 pkt 1 lit. a i b ustawy, w tym także odpadów tekstyliów i odzieży.

Należy także wskazać, że na podstawie art. 2 ust. 4 pkt 1 lit. b ustawy w Regulaminie punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych zobowiązane są do odbioru wszystkich rodzajów odpadów wymienionych w tej regulacji. Tymczasem w § 13 ust. 3 Regulaminu określono, że przeterminowane leki oraz inne odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych będą odbierane tylko w aptekach i w przychodni, w których znajdują się pojemniki do zbierania tych odpadów. Ponadto w § 13 ust. 4 Regulaminu uregulowano, że odbieranie baterii i akumulatorów odbywać się będzie bezpłatnie do specjalnych pojemników, które znajdują się między innymi w placówkach oświaty, urządach, placówkach handlowych. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce powinna wskazać w Regulaminie możliwość odbioru wszystkich odpadów komunalnych określonych w art. 2 ust. 4 pkt 1 lit. b ustawy przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a nie wskazywać tylko na określone rodzaje odpadów, które będą odbierane w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W § 18 ust. 2 pkt 2 Regulaminu określono, że „Osoby utrzymujące zwierzęta domowe zobowiązane są do: zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone wyłącznie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi, pod warunkiem, że pies ma nałożony kaganiec, a właściciel lub osoba opiekująca się psem jest w stanie zapewnić kontrolę nad jego zachowaniem”. Organ nadzoru stwierdził, że takiego rodzaju regulacja Regulaminu określająca określone obowiązki po stronie każdego właściciela psa nie stanowi właściwego wypełnienia upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Odnosząc się do postanowień § 18 ust. 2 Regulaminu, należy wskazać, iż Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce nie była upoważniona do ścisłego określenia sytuacji i miejsca, w których dopuszczalne jest zwolnienie psa ze smyczy. Jak podkreślił WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 15 listopada 2018 r. sygn. akt II SA/OL 740/18, „W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że rada gminy nie jest upoważniona do określenia w regulaminie obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, jak również wskazywania miejsc, czy sytuacji, w których psy mogą zostać zwolnione z uwięzi (por. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16, publ. na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Po pierwsze 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.). Zgodnie z art. 10 a ust. 3 tej ustawy zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Ustęp 4 art. 10a stanowi, że zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście (...). Sąd w składzie rozpatrującym niniejszą sprawę w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12 (publ. na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl), 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. Trzeba przy tym podkreślić, że postanowienia regulaminu czystości i porządku nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy (art. 31 ust. 1 konstytucji RP)”.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że wskazanie przez Radę Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce w § 18 ust. 2 pkt 2 Regulaminu określenie kiedy dopuszczalne jest zwolnienie psa ze smyczy nie może zostać uznane za prawidłowe ze względu na nieostrość użytego pojęcia, które odnosi się do zwalniania psów ze smyczy „w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi”. Przytoczony przepis nie uwzględnia bowiem możliwości wystąpienia przypadków „granicznych”, w których nie można dokonać obiektywnej oceny np. tego, czy dane miejsce jest mało bądź często uczęszczane przez ludzi. Normy tego typu odnoszą się do kryteriów subiektywnych, uzależnionych od indywidualnego postrzegania. Tym samym obowiązek nałożony w powyższym przepisie regulaminu jest dalece nieprecyzyjny i niejasny. Należy zauważyć, że na podstawie powyższego sformułowania nie sposób jednoznacznie i bezsprzecznie ustalić, które miejsca w gminie należy zakwalifikować do tej kategorii miejsc uregulowanych przez Radę Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce w uchwale.

W § 19 Regulaminu Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce określiła, że „Zabrania się utrzymywania zwierząt gospodarskich w zabudowie wielolokalowej i na terenach ogródków działkowych”. Organ nadzoru wskazuje, że na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce zobowiązana była do określenia wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub poszczególnych nieruchomościach. Tymczasem w Regulaminie określono tylko zakaz utrzymywania zwierząt

gospodarskich na określonych obszarach, ale w żaden sposób nie określono wymagań utrzymywania tych zwierząt na terenach wyłączonych z produkcji rolnej. Należy uznać, że brak wskazania określonych wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej stanowi o istotnym naruszeniu art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. Należy także wskazać, że treść Tytułu Rozdziału 7 Regulaminu „Wymagania dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach miejskich, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub poszczególnych nieruchomościach” stanowi istotną modyfikację art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. regulującego upoważnienie do określenia wymagań utrzymywania tych zwierząt „na terenach wyłączonych z produkcji rolnej”, a nie „na terenach miejskich”. Nie można uznać, że wskazane pojęcia są tożsame, ponieważ szczegółową definicję gruntów wyłączonych z produkcji rolnej określa art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161).

Ponadto w § 20 Regulaminu uregulowano, że „Właściciele nieruchomości zobowiązani są do przeprowadzenia co najmniej raz w roku deratyzacji wszystkich obiektów, a na bieżąco w pomieszczeniach takich jak: węzły ciepłownicze i przyłącza, korytarze i piwnice, zabudowania gospodarcze, pomieszczenia produkcyjne, magazyny, miejsca gromadzenia odpadów stałych i inne zagrożone bytowaniem gryzoni oraz okazania się dowodem jej wykonania na żądanie osoby kontrolującej. Zaleca się aby deratyzacja przeprowadzana była w okresie wiosennym i jesiennym”. W ocenie organu nadzoru z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. wynika, że obowiązkiem Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce było wyznaczenie jedynie terminów przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji oraz jej obszarów, nie zaś wskazanie podmiotów zobowiązanych do jej przeprowadzenia jak i określenia obowiązku jej udokumentowania. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce nie była upoważniona ustawowo, na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku przeprowadzenia deratyzacji oraz wskazania wymogu jej dokumentowania. Jak bowiem stwierdził WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 15 czerwca 2010 r. sygn. II SA 212/10, „Nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku przeprowadzania deratyzacji miejsc i pomieszczeń nieruchomości, w szczególności takich jak: węzły ciepłownicze i przyłącza, korytarze, pomieszczenia piwniczne, zsypy i komory zsypane, osłony śmietnikowe, pomieszczenia produkcyjne i magazyny, świadczy o wykroczeniu przez radę miejską poza zakres delegacji ustawowej. Uprawnienia gminy w zakresie obowiązkowej deratyzacji odnoszą się wyłącznie do wyznaczenia obszarów, podlegających tym działaniom oraz terminów ich przeprowadzenia”.

W związku z tym, iż uchwała Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce nr XVIII.154.2019 z dnia 28 listopada 2019 r. nie wypełniła właściwie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b, pkt 6, pkt 7 i pkt 8 u.c.p.g. należy uznać, że doszło do istotnego naruszenia prawa stanowiącego podstawę do stwierdzenia nieważności wskazanej uchwały w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Łukasz Mikołajczyk