



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 marca 2023 r.

Poz. 3104

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.126.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 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: § 5 ust. 2 w zakresie zwrotów: „Drobne” oraz „, a więc wymiana kół, świec zapłonowych, żarówek, uzupełnianie płynów, regulacje poza warsztatami samochodowymi”, § 11 ust. 3 i 4, § 11 ust. 5 w zakresie zwrotu „i 4”, § 12, § 13, § 16 ust. 2 w zakresie zwrotu: „oraz na bieżąco w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości”, § 18 uchwały nr LXVIII/410/2023 Rady Miejskiej w Opalenicy z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Opalenica - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 9 lutego 2023 r. Rada Miejska w Opalenicy podjęła uchwałę nr LXVIII/410/2023 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Opalenica, dalej "uchwała" lub „Regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) i art. 4 ust. 1, ust. 2 pkt 1 lit. c i d, pkt 2, 2a, 3, 6, 7 i 8 oraz art. 6 ust. 1a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519; zm.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1549 i poz. 2797)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 20 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. Jak wprost wynika z brzmienia 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) 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 usługi 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. Wskazanie elementów uchwały w art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter wyczerpujący, co jednoznacznie przesądza o tym, iż w uchwale powinny znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie jakiegokolwiek 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.

Rada Miejska w Opalenicy w § 5 ust. 2 Regulaminu postanowiła, że: „Drobne naprawy pojazdów samochodowych, a więc wymiana kół, świec zapłonowych, żarówek, uzupełnianie płynów, regulacje poza warsztatami samochodowymi, na terenie nieruchomości, dozwolone są tylko na terenie własnej posesji bądź za zgodą właściciela nieruchomości i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, a powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie obowiązującymi przepisami”.

Z delegacji ustawowej art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy jednoznacznie wynika, że rada gminy została upoważniona wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 21 sierpnia 2019 r., II SA/Gd 124/19; CBOSA). Pogląd ten znalazł również odzwierciedlenie w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku WSA w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2019 r, gdzie Sąd ten stwierdził, że organ uchwałodawczy gminy „nie ma natomiast upoważnienia ustawowego do postawienia warunków w postaci tego, że mycie dotyczy wyłącznie nadwozia pojazdu, a naprawa obejmuje niezdefiniowane »drobne naprawy«. Takie normy w sposób nieuprawniony ograniczają zakres dozwolonych zachowań, ingerując też w prawa podmiotowe jednostki (zob. także wyrok NSA z 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2873/15, dostępny w CBOSA)”.

Podsumowując, rada nie miała podstaw do wprowadzenia w Regulaminie ogólnego ograniczenia możliwości tylko do drobnych napraw (§ 5 ust. 2 Regulaminu).

W § 11 ust. 3 uchwały uregulowano, że „Zwolnienie psa ze smyczy na terenie nieruchomości może mieć miejsce w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający samowolne wejście osób trzecich na nieruchomość, odpowiednio oznakowaną tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w upoważnieniu zawartym w ustawie, gdyż nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązki odnoszące się do ich własnych nieruchomości, które nie są przeznaczone do wspólnego użytku. Tymczasem upoważnienie ustawowe, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nakazuje jedynie określić obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Podnieść należy, że w art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572) - zwanej dalej "u.o.z." - wprowadzono zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Przy czym w myśl art. 10a ust. 4 u.o.z. ww. zakaz nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Ustawodawca określił zatem warunki trzymania zwierząt domowych na uwięzi. Zakaz dotyczący puszczania psów obejmuje jedynie brak możliwości ich kontroli i oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna (art. 10a ust. 3 u.o.z.). Przy czym u.o.z. nie określa rodzajów terenów, na których możliwe jest puszczanie psów, (por. wyrok z 11 maja 2022 r., II SA/Rz 1862/21, CBOSA).

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie upoważnił rady gminy do ingerowania w prawo własności nieruchomości w ten sposób, aby nałożyć na właścicieli nieruchomości obowiązek umieszczenia tabliczki "ze stosownym ostrzeżeniem" (por. wyrok WSA w Poznaniu z 21 kwietnia 2016 roku, IV SA/Po 1056/15 CBOSA). Stanowisko to potwierdza także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 7 października 2015 r., IV SA/Po 446/15 CBOSA, w którym Sąd uznał, że „Wprowadzenie obowiązku oznakowania tabliczką ostrzegawczą posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

W ocenie organu nadzoru art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie zawiera upoważnienia dla rady także do regulowania kwestii wyłapywania bezdomnych zwierząt, która jest uregulowana odrębną uchwałą rady gminy, wydaną na podstawie art. 11 ust. 3 w zw. z art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572). Tym samym wprowadzone w § 11 ust. 4 i § 12 Regulaminu zapisy dotyczące wyłapywania zwierząt pozostających bez opieki należy uznać za istotnie naruszające ww. normę. Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 11 ust. 4 Regulaminu jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego § 11 ust. 5 w zakresie zwrotu „i 4”.

W § 13 Regulaminu rada uchwaliła krąg podmiotów obowiązanych do unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych oraz obowiązki w tym zakresie. Stanowi to przekroczenie delegacji ustawowej. Kwestie postępowania z padłymi zwierzętami zostały bowiem uregulowane przez ustawodawcę. Jak wynika z art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy zadaniem gminy jest zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych. Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy to gmina zapewnia zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części. Także z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu

zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1657 ze zm.) wynika obowiązek właściciela nieruchomości do usunięcia padłych zwierząt z nieruchomości.

W § 16 ust. 2 uchwały zapisano: „Obowiązkową deratyzację nieruchomości przeprowadza się w okresie między 15 a 30 kwietnia oraz na bieżąco w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości”.

Powyższy zapis w zakresie w jakim przewiduje przeprowadzanie deratyzacji „na bieżąco w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości” wykracza poza delegację ustawową i tym samym narusza prawo w stopniu istotnym. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, rada określa w regulaminie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: „wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania”. Zdaniem organu nadzoru, cytowany przepis ustawy zobowiązuje i upoważnia radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia, a nie do podejmowania działań czy też określania dodatkowych terminów deratyzacji w przypadku zagrożenia sanitarnego w postaci „wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości” (por. wyrok WSA w Łodzi z 10 lipca 2020 r., II SA/Łd 7/20 oraz wyrok WSA w Kielcach z 25 września 2015 r., II SA/Ke 618/15, CBOSA).

W § 18 uchwały rada postanowiła, że: „Naruszenie przepisów Regulaminu podlega karze wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach”. Podkreślić w tym miejscu należy, że w art. 10 ust. 2a i ust. 3 ustawy przewidziana jest kara grzywny za nieprzestrzeganie obowiązków wskazanych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ze wskazaniem, że postępowanie w przedmiotowej sprawie toczy się według „przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia”. Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że skoro omawianą kwestię uregulował już ustawodawca, radanie posiada upoważnienia ustawowego do regulowania tejsze materii.

Mając na uwadze powyższe, 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 Miejska w Opalenicy

Burmistrz Opalenicy