



URZĄD GMINY
W ZANIEMYŚLU
W PŁYNNĘŁO

Poznań, 2017-07-05

06. 07. 2017

data

Nr 2141

podpis

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.377.2017.7

Sekretar
p. Jaskolska
06.07.2017
[Signature]

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 3 ust. 5 lit. b, § 3 ust. 6 lit. b, § 4 ust. 1 pkt 2 lit. e, § 8 ust. 1 pkt 3 zdanie drugie, § 12 ust. 1 pkt 2 lit. b-d oraz f, § 21 ust. 3 lit. b, § 21 ust. 5 lit. b oraz e, § 23 ust. 1-3 załącznika do uchwały Nr XXXII/210/2017 Rady Gminy Zaniemyśl z dnia 5 czerwca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zaniemyśl – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXII/210/2017 Rady Gminy Zaniemyśl została podjęta na sesji w dniu 5 czerwca 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze 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 2016 r. poz. 250 ze zm., zwanej dalej: „ustawą”)

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 9 czerwca 2017 r.

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

Na sesji w dniu 5 czerwca 2017 r. Rada Gminy Zaniemyśl podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zaniemyśl (zwanego dalej: „regulaminem”), który stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 4 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. innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
 5. obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
 6. wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
 7. 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 ustawy.

Należy podkreślić, iż obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążące na właścicielach nieruchomości nie mogą być formułowane w sposób dowolny, a organ gminy nie może w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków. Wskazując bowiem zakres zagadnień objętych regulaminem czystości i porządku (art. 4 ust. 2 ustawy), ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem „w szczególności”, „może określić”, ale sformułowaniem „regulamin określa”, co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Nie ma możliwości uregulowania dodatkowej materii dotyczącej nałożenia na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie, rozszerzając tym samym katalog regulacji z art. 4.

W § 3 ust. 5 lit. b regulaminu Rada postanowiła, że mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi jest dopuszczalne „pod warunkiem nie powodowania uciążliwości dla najbliższego otoczenia oraz negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym emisji hałasu lub spalin. Tak sformułowany przepis wkracza w sferę prawa sąsiedzkiego, tj. stosunków prawnych uregulowanych w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459). W myśl art. 144 Kodeksu cywilnego właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swojego

prawa powstrzymywać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Takie stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, między innymi WSA w Szczecinie, który w wyroku dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 238/13, stwierdził, że przepis art. 4 ust. 2 u.p.c.g. nie upoważnił gminy do wkraczania w stosunki sąsiedzkie i związane z nim obowiązki cywilne. W sytuacji, gdy ograniczenia właściciela nieruchomości wynikają ze stosunku cywilnoprawnego łączącego właścicieli nieruchomości sąsiednich, nieuprawniony jest pogląd, że umieszczenie cywilnego zakazu w uchwale w kontekście wymagań utrzymania porządku i czystości na terenie nieruchomości zmienia charakter tego obowiązku na administracyjny.

W § 3 ust. 6 lit. b regulaminu Rada postanowiła, że zabrania się „pozostawiania wraków samochodowych na terenach przeznaczonych do użytku publicznego (wrak samochodu pozostawiony bez tablic rejestracyjnych może zostać usunięty na koszt właściciela lub posiadacza pojazdu)”. Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, regulamin utrzymania czystości określa zasady dotyczące selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania odpadów komunalnych. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.), pod pojęciem odpadów komunalnych należy rozumieć odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także inne wymienione w ww. ustawie. Z powyższego wynika, że kwestie związane z utylizacją wraków samochodowych pozostają poza zakresem upoważnienia dla rady gminy do ustanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że ww. materia została już uregulowana w ustawie z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2016 r. poz. 803 ze zm.). Tym samym § 3 ust. 6 lit. b regulaminu wykracza poza delegację ustawową i narusza prawo w stopniu istotnym.

W § 4 ust. 1 pkt 2 lit. e regulaminu Rada ustaliła, że do gromadzenia odpadów komunalnych należy stosować pojemniki lub worki w kolorze „BRĄZOWYM – przeznaczonym na odpady zielone”. Zgodnie z § 3 pkt 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r. poz. 19), selektywnie zbiera się odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Stosownie do § 4 pkt 5 ww. rozporządzenia, frakcję odpadów, o której mowa w § 3 pkt 5, zbiera się w pojemnikach koloru brązowego oznaczonych napisem „Bio”. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach, przez bioodpady rozumie się ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność.

Ograniczenie przez Radę w § 4 ust. 1 pkt 2 lit. e regulaminu stosowania pojemników w kolorze brązowym wyłącznie do odpadów zielonych stanowi nieuprawnioną ingerencję w przepisy ustawy o odpadach oraz ww. rozporządzenia i tym samym narusza prawo w stopniu istotnym.

W § 8 ust. 1 pkt 3 zdaniu drugim regulaminu zapisano: „Wystawianie pojemników i worków nie może powodować uciążliwości dla mieszkańców oraz innych osób trzecich”. Tak sformułowany przepis wkracza w sferę prawa sąsiedzkiego, tj. stosunków prawnych uregulowanych w art. 144 Kodeksu cywilnego i tym samym narusza prawo stopniu istotnym.

W § 12 ust. 1 pkt 2 lit. b-d regulaminu Rada przewidziała, że do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy: „b) nie wprowadzanie do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów dla nich przeznaczonych, takich jak schroniska, lecznice, wystawy itp., (postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych i korzystających z pomocy psów – przewodników), c) nie wprowadzanie na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk oraz na tereny objęte zakazem, d) zwalnianie z uwięzi pod warunkiem (nie dotyczy ono psów raz uznanych za agresywne): - sprawowania bezpośredniej kontroli nad ich zachowaniem, - ogrodzenia nieruchomości w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie, - założenia psu kagańca”.

Ww. zapisy przekraczają kompetencję ustawowo przyznaną radzie gminy. Organ nadzoru zwraca uwagę, że w wyroku z dnia 4 listopada 2015 r. (sygn. akt IV SA/Po 517/15), WSA w Poznaniu stwierdził, że ustawodawca nie upoważnia rady miasta do sformułowania zakazu wprowadzania psów (czy innych zwierząt domowych) na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Uchwała taka określa obowiązki osób trzymających zwierzęta domowe w sposób dalej idący niż przewidział to i do czego upoważnił organ stanowiący gminy ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Również ten sam Sąd w wyroku z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 576/15 podkreślił, że: „Rada Gminy nie była również upoważniona do wprowadzania zakazu wpuszczania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci (...)”. Cytowane zapisy § 12 ust. 1 pkt 2 lit. d regulaminu przekraczają z kolei delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. W tym miejscu 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 stwierdził, że „regulamin nie może ingerować w to, w jakich przypadkach można na terenie nieruchomości (...) spuszczać psa ze smyczy. Wykonanie takiego obowiązku może prowadzić do zachowania sprzecznego z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt”.

W § 12 ust. 1 pkt 2 lit. f regulaminu Rada postanowiła, że obowiązkiem właścicieli wszystkich zwierząt domowych jest: „eliminowanie zagrożeń i uciążliwości dla ludzi, w tym niedopuszczanie do uporczywego zakłócania ciszy i spokoju (szczególnie między 22⁰⁰ a 6⁰⁰)”. Zapis ten przekracza kompetencje ustawową, ponieważ wkracza w materię zastrzeżoną dla ustawy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie II SA/Gl 531/07). Zagadnienie to uregulowane jest w art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.).

W § 21 ust. 3 lit. b regulaminu Rada postanowiła, że na pozostałych terenach wyłączonych z produkcji rolnej, dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich pod warunkiem ograniczenia do obszaru nieruchomości, na której prowadzona jest hodowla wszelkich uciążliwości dla środowiska. Z § 21 ust. 5 lit. b i e regulaminu wynika, że prowadzący hodowlę zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej zobowiązani są: „trzymać pszczoły w ulach, w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące do uli owady nie zakłócały możliwości korzystania z nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących. Ule co najmniej z trzech stron powinny posiadać ekran z zieleni o wysokości nie mniejszej niż 2 metry” oraz „nie dopuszczać do powstawania wobec innych osób zamieszkujących na terenie nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości, takich jak hałas, czy odór”.

W ocenie organu nadzoru ww. zapisy regulaminu wkraczają w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego i tym samym wykraczają poza delegację ustawową przyznaną radzie gminy w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 788/15).

Postanowieniami zawartymi w § 23 ust. 1-3 regulaminu Rada uregulowała kwestie dotyczące kontroli przestrzegania regulaminu oraz nałożyła obowiązek udostępnienia nieruchomości przez właścicieli nieruchomości do przeprowadzenia kontroli realizacji obowiązków określonych w regulaminie. Takie zapisy stanowią unormowanie wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego. Ustawa w art. 4 ust. 2 nie zawiera upoważnienia dla Rady do regulowania kwestii kontroli realizacji obowiązków wynikających z regulaminu. Uprawnienia kontrolne w odniesieniu do utrzymania czystości i porządku w gminie oraz sposób ich wykonywania wynikają wprost z ustawy (art. 4c). Podobnie konsekwencje niewykonywania obowiązków określonych w regulaminie oraz tryb postępowania w takich sprawach uregulowane są w art. 10 ust. 2a i 3 ustawy. W opinii organu nadzoru brak w obowiązujących przepisach regulacji uprawniającej radę gminy do wprowadzania ograniczenia prawa własności, poprzez obowiązek udostępniania nieruchomości do przeprowadzenia kontroli realizacji regulaminu. Wprowadzenie takiego obowiązku jest możliwe jedynie w formie ustawy.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Zaniemyśl omawianymi zapisami regulaminu przekroczyła kompetencje określone w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Gminy Zaniemyśl
Wójt Gminy Zaniemyśl