



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 maja 2020 r.

Poz. 4354

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.333.2020.10

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 25 maja 2020 roku

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

orzekam

nieważność § 14 ust. 4 oraz § 15 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały nr XIX/154/20 Rady Gminy Mieścisko z dnia 21 kwietnia 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mieścisko - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 kwietnia 2020 r. Rada Gminy Mieścisko podjęła uchwałę nr XIX/154/20 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mieścisko. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mieścisko stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej "Regulaminem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 roku, poz. 506 ze zm.), art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2019 roku, poz. 2010 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 24 kwietnia 2020 r.

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

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy podejmowany na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.), zwanej dalej „ustawą” stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.), organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

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 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". 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”.

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy 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 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa.

Jak uregulowano w § 14 ust. 2 Regulaminu: "Psy należące do ras uznawanych za agresywne oraz mieszańce tych ras, a także psy, które zachowują się agresywnie w stosunku do ludzi lub innych zwierząt, należy prowadzić w kagańcu i na smyczy". Natomiast zgodnie z § 14 ust. 3 Regulaminu: "Obowiązek nakładania kagańca o którym mowa w ust. 1 nie dotyczy psów: 1) u których występują przeciwwskazania zdrowotne, 2) opiekunów osób niepełnosprawnych oraz psów używanych do dogoterapii". Zgodnie z § 14 ust. 4 Regulaminu: "Przeciwwskazania zdrowotne muszą być stwierdzone przez lekarza weterynarii w książce zdrowia lub zaświadczeniu". Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Mieścisko nie była upoważniona na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy do wymagania udokumentowania istnienia przeciwwskazań zdrowotnych u psów określonych w § 14 ust. 2 Regulaminu do prowadzenia ich w kagańcu. Na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy Rada Gminy Mieścisko była upoważniona w rozpatrywanym Regulaminie do określenia obowiązków wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, a nie do wskazywania wymaganych dokumentów wystawionych przez lekarza weterynarii pozwalających na zwolnienie

z obowiązku prowadzenia określonych psów w kagańcu. Wobec powyższego należy stwierdzić, że § 14 ust. 4 Regulaminu, jako wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej, został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Organ nadzoru stwierdza, że w § 14 ust. 3 Regulaminu wskazano na "obowiązek nakładania kagańca o którym mowa w ust. 1", choć takiego rodzaju wymóg wynika z ust. 2 tego przepisu. Jednakże biorąc pod uwagę, że tylko z § 14 ust. 2 Regulaminu wynika wskazany obowiązek oraz z uwagi na cały układ chronologiczny wskazanych regulacji, organ nadzoru uznał, że takiego rodzaju pomyłka stanowi nieistotne naruszenie prawa.

W § 15 ust. 2 pkt 3 Regulaminu postanowiono, że: "Prowadzący hodowlę zwierząt gospodarskich jest zobowiązany nie dopuszczać do powstawania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich, uciążliwości, takich jak: hałas, odór". Zdaniem organu nadzoru wskazany zapis bez upoważnienia ustawowego wkracza w sferę prawa sąsiedzkiego, tj. stosunków prawnych uregulowanych w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm). W myśl tej regulacji: "Właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swojego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych". Takie stanowisko potwierdza również 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. Charakteru obowiązku prawnego wynikającego z ustawy, nie może bowiem zmienić to, że rada obowiązek ten zamieściła (w sposób nieuprawniony) w uchwale, doszukując się w regulacji cywilnej cech administracyjnych". W związku z powyższymi ustaleniami organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Mieścisko nie była upoważniona ustawowo do określenia obowiązku z § 15 ust. 2 pkt 3 Regulaminu, co powoduje, że także wskazana regulacja została wydana z istotnym naruszeniem prawa.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe ustalenia należało orzec o stwierdzeniu nieważności § 14 ust. 4 oraz § 15 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały nr XIX/154/20 Rady Gminy Mieścisko z dnia 21 kwietnia 2020 r.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Gminy Mieścisko
2. Wójt Gminy Mieścisko