

EPUPAP

21.01.2021

0.14.21.2021



BR+ND
+SG
22.01.2021

Elektronicznie podpisany przez:
Aneta Niestrawska
dnia 21 stycznia 2021 r.

Poznań, dnia 21 stycznia 2021 r.

BR. DTM. 1. 2021

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.47.2021.7

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 1 ust. 1 pkt 2, § 1 ust. 2 pkt 1 w zakresie zwrotu: „do 0,05 m³”, § 1 ust. 5, § 2 ust. 1 pkt 1 w zakresie zwrotu: „czynność ta nie powoduje uciążliwości dla sąsiadów, a”, § 2 ust. 3 w zakresie zwrotu: „tylko za zgodą właściciela nieruchomości i” oraz zwrotu: „nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości oraz”, § 4 ust. 2 zdania pierwszego w zakresie zwrotu: „na własny koszt”, § 4 ust. 3 w zakresie zwrotu: „oraz przechowywania dowodów zapłaty za te usługi, w celu ich okazywania osobom upoważnionym podczas kontroli”, § 4 ust. 9, § 5 ust. 2, § 7 ust. 1-3, § 8 ust. 3 pkt 1, § 8 ust. 7-9 i § 9 ust. 2 w zakresie zwrotu: „oraz na bieżąco w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości” uchwały nr 285/XXIX/2020 Rady Gminy Czerwonak z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czerwonak – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr 285/XXIX/2020 Rady Gminy Czerwonak w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czerwonak (zwana dalej „uchwałą”) została podjęta na sesji w dniu 17 grudnia 2020 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: „art. 18 ust 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378) oraz art. 4 ust. 1 i 2 pkt 1 lit. c i d, pkt 2, 3, 6, 7, 8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439)”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 23 grudnia 2020 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 2020 r. poz. 1439 ze zm., zwanej dalej „ustawą”), który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym regulamin określa:

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

„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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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, przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Na wstępie organ nadzoru zwraca uwagę, że kwestie wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 2, pkt 2a, pkt 3 (w zakresie dotyczącym odpadów komunalnych) i pkt 5 ustawy na terenie Gminy Czerwonak zostały uregulowane w ramach uchwały nr LVII/283/2020 Zgromadzenia Związku Międzygminnego "Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej" z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi na obszarze gmin wchodzących w skład Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 5403). Gmina Czerwonak jest członkiem Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” i przekazała ww. związkowi kompetencje w tym zakresie. Tym samym brak uregulowania ww. kwestii w ocenianej uchwale (z wyjątkiem § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały odnoszącego się fragmentarycznie do art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy) nie stanowi naruszenia prawa.

Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały: „uprzątnięcie zanieczyszczeń należy dokonać niezwłocznie po ich pojawieniu się, a jeśli ich występowanie spowodowane jest opadami atmosferycznymi, po ich ustąpieniu”. Powyższy zapis odnosi się do § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały, w którym mowa o uprzątnięciu błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń”.

Zdaniem organu nadzoru określenie częstotliwości wykonywania wyżej wskazanych obowiązków nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, który ogranicza się jedynie do określenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do określania czasookresu jego wykonania. Gdyby bowiem ustawodawca uznał za niezbędne przekazanie uprawnienia radzie gminy także w tym zakresie, to wprost zapisano by takie uprawnienie w upoważnieniu ustawowym, jak ma to miejsce w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy w odniesieniu do obowiązku określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/GL 1151/14).

W § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały określono, że zarządcy dróg, chodników oraz ciągów pieszych znajdujących się na terenach zielonych w parkach i osiedlach mieszkaniowych, zobowiązani są do rozmieszczenia odpowiedniej liczby koszy na drobne odpady komunalne: „o pojemności od 0,035 m³ do 0,05 m³”.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, regulamin ma określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. „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”. Tymczasem rada w cytowanym zapisie regulaminu określiła nie tylko minimalną, ale także maksymalną pojemność pojemników, co należy uznać za istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1136/19).

W § 1 ust. 5 uchwały zapisano: „W przypadku nieruchomości, na których organizowane są imprezy masowe, wprowadza się obowiązek niezwłocznego usuwania odpadów po zakończeniu imprezy oraz z terenów przyległych, jeżeli występuje taka potrzeba (zanieczyszczenie spowodowane imprezą)”.

W ocenie organu powyższy przepis narusza prawo w stopniu istotnym ponieważ jest nieprecyzyjny – wprowadza obowiązek usuwania odpadów po zakończeniu imprezy masowej bez jednoznacznego określenia jego adresata. Z cytowanego przepisu nie wynika bowiem kto ma obowiązek „niezwłocznego usuwania odpadów po zakończeniu imprezy oraz z terenów przyległych”. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, rada gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku powinna określić: „częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego”. Stosownie natomiast do art. 5 ust. 1 pkt 3 i 3b, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: „zbieranie w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1” oraz „pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi”. Poprzez przyjęcie nieprecyzyjnego zapisu § 1 ust. 5 uchwały rada naruszyła ww. przepisy ustawowe, które dotyczą obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zbierania i pozbywania się odpadów komunalnych. Ponadto użyte w ww. zapisie uchwały sformułowania odnoszące się do imprez masowych mogą sugerować, że przewidziany w nim obowiązek dotyczy także organizatorów imprez masowych, co stanowiłoby istotne naruszenie prawa. Organizatora imprezy masowej nie można bowiem uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, a tylko oni mogą być adresatami postanowień zawartych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2 - 4 ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku. Zdaniem organu nadzoru również próba pośredniego nałożenia obowiązku na organizatora imprezy masowej poprzez nieprecyzyjne sformułowanie obowiązku podjęcia określonych działań stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Stosownie do § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały, mycie pojazdów samochodowych poza myjniami, z wyjątkiem samochodów ciężarowych, może odbywać się na terenie nieruchomości nie służącej do użytku publicznego m.in. pod warunkiem, że „czynność ta nie powoduje uciążliwości dla sąsiadów”. Z zapisu § 2 ust. 3 uchwały wynika, że naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi związane z ich bieżącą eksploatacją, mogą odbywać się na terenie nieruchomości m.in. „tylko za zgodą właściciela nieruchomości” i „pod warunkiem, że czynności te nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości”. Zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 1 uchwały, jeden z warunków utrzymywania zwierząt gospodarskich brzmi: „zwierzęta nie będą zanieczyszczać terenu przyległego, w tym powietrza wyziewami, jak też stwarzać uciążliwości dla mieszkańców sąsiednich nieruchomości”.

Cytowane fragmenty zapisów regulaminu wkraczają w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.) i tym samym wykraczają w tym zakresie poza delegację ustawową przyznaną radzie gminy w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy (w przypadku § 2 ust. 1 pkt 1 oraz § 2 ust. 3 uchwały) oraz w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy (w przypadku § 8 ust. 3 pkt 1 uchwały) – por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 238/13 oraz wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 788/15).

Ponadto w ocenie organu nadzoru uzależnienie możliwości naprawy pojazdów samochodowych od zgody właściciela nieruchomości w przytoczonym powyżej § 2 ust. 3 uchwały stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ nie jest dopuszczalne takie działanie rady, które prowadzi do zamieszczania w treści regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przepisów uzależniających podejmowanie czynności od przyszłych decyzji (wyrażania zgody) przez jakikolwiek podmiot. W regulaminie wykluczone jest bowiem posługiwanie się normami otwartymi, pozwalającymi jakimkolwiek podmiotom na indywidualne uzgadnianie odstępstw od postanowień regulaminu, ponieważ powoduje to, że zamieszczone w nim normy prawa materialnego stają się niedookreślone.

W § 4 ust. 2 zdaniu pierwszym uchwały zapisano: „Właściciele nieruchomości zabudowanych, wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe do gromadzenia nieczystości ciekłych, zobowiązani są na własny koszt do przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis w zakresie obowiązku poniesienia kosztu przyłączenia do sieci kanalizacyjnej narusza prawo w stopniu istotnym. Przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028) stanowią m.in., że realizację budowy przyłączy do sieci zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci, natomiast przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 (tj. regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków) oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ww. ustawy, regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym – szczegółowe

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług oraz warunki przyłączania do sieci. W ocenie organu nadzoru na gruncie wymienionych przepisów rozróżnić należy obowiązek ponoszenia kosztów „realizacji budowy przyłączy” od kwestii kosztów samego przyłączenia nieruchomości do sieci. Skoro w art. 15 ust. 2 przywołanej ustawy ustanowiony został wyraźnie tylko obowiązek ponoszenia kosztów „realizacji budowy przyłączy”, to nie jest dopuszczalne wprowadzanie w drodze regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, będącego aktem prawa miejscowego, obowiązku dokonywania opłaty za przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Regulamin nie może nakładać na właścicieli nieruchomości – odbiorców usług opłat, które nie są przewidziane wyraźnie w przepisach ustaw. W orzecnictwie ugruntował się pogląd, że jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego (por. np. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II SA 2320/00). Żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym, ani żaden inny przepis prawa nie daje radzie gminy prawa do wprowadzania opłat za przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej (por. wyroki NSA z dnia 25 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 821/04 oraz z dnia 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 19/06).

W § 4 ust. 3 uchwały zapisano: „Właściciele nieruchomości posiadający zbiornik bezodpływowy zobowiązani są do korzystania z usług przedsiębiorcy uprawnionego do opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz przechowywania dowodów zapłaty za te usługi, w celu ich okazywania osobom upoważnionym podczas kontroli”.

Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy, właściciele nieruchomości zapewniając utrzymanie czystości i porządku przez: „pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi”. Materia dotycząca udokumentowania wykonania obowiązków właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy, została uregulowana przez ustawodawcę w art. 6 ustawy. Zasadą wynikającą wprost z ustawy jest zasada dokumentowania „w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych - przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi” (art. 6 ust. 1 ustawy). Rada gminy, na podstawie art. 6 ust. 1a ustawy, może określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b. Stosownie do zapisów art. 6 ust. 5a ustawy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta kontroluje posiadanie umów, o których mowa w ust. 1, i dowodów uiszczania opłat za usługi, o których mowa w ust. 1, lub inny sposób udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b. Uznać zatem należy, że przepis § 4 ust. 3 uchwały, w zakresie przechowywania dowodów zapłaty za usługi, nie stanowi materii regulaminowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy i jednocześnie wkracza w sposób niedopuszczalny w materię unormowaną w art. 6 ustawy.

Stosownie do § 4 ust. 9 uchwały: „Opróżnianie zbiorników bezodpływowych oraz transport odpadów i nieczystości ciekłych z terenów nieruchomości dopuszczalny jest wyłącznie od poniedziałku do soboty w godzinach od 6.00 do 22.00”.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

W ocenie organu nadzoru regulacja ta nie znajduje uzasadnienia prawnego w świetle art. 4 ustawy. Rada gminy nie została upoważniona przez ustawodawcę do określenia w przedmiotowym regulaminie warunków prowadzenia przez przedsiębiorców działalności polegającej na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych oraz transportu nieczystości ciekłych, w tym wskazywania dni i godzin, w których dopuszczalne jest wykonywanie takiej działalności. Ponadto kwestionowany przepis uchwały budzi zastrzeżenia w świetle art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl którego ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

W § 5 ust. 2 uchwały zapisano: „Osoby utrzymujące psy i inne zwierzęta domowe w lokalach mieszkalnych lub użytkowych są zobowiązane stworzyć warunki uniemożliwiające wydostanie się zwierząt z pomieszczenia”. Stosownie do § 7 ust. 2 i 3 uchwały: „2. Zwolnienie ze smyczy psów bez kagańca jest dozwolone wyłącznie na terenie nieruchomości należycie ogrodzonej, w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem. 3. Właściciel nieruchomości, po której pies porusza się swobodnie, zobowiązany jest zabezpieczyć nieruchomość w taki sposób, aby zapobiec możliwości wydostania się psa poza jej granice”.

Wskazane regulacje wykraczają poza zakres delegacji ustawowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Z przywołanego przepisu jednoznacznie bowiem wynika, że rada ma kompetencje jedynie do tego, aby określić wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Należy podkreślić, że obowiązki właścicieli, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie mogą być formułowane dowolnie. Przede wszystkim prawodawcy miejscowemu nie wolno wkraczać w zakres materii ustawowej. Do tej materii należy zaś sprawa sprawowania kontroli nad wyprowadzanym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę w odpowiednim zakresie reguluje bowiem art. 10a ust. 3-4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638): „3. Zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. 4. Zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście”.

Rada gminy nie posiada zatem kompetencji do określania wszelkich obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale wyłącznie takich, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Z tego też względu ograniczenia ustalane przez radę nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 176/19).

W § 7 ust. 1 uchwały zapisano: „Psy muszą być wyprowadzane na uwięzi tylko przez osoby, które są w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem oraz stosować metody lub zabezpieczenia uniemożliwiające podrapanie lub pogryzienie”.

Zdaniem organu powyższy przepis wykracza poza delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy i tym samym narusza prawo w stopniu istotnym. W uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z dnia 20 sierpnia 2020 r., sygn. akt. IV SA/Po 95/20 stwierdzono: „Zdaniem Sądu brak jest podstaw do wprowadzenia generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy, bez dokonania rozróżnienia ze względu na rasę lub konkretne cechy danego gatunku. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, 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. Zaznaczyć jednocześnie należy, że to z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856) wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. (por. wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Wskazać trzeba, że zgodnie z art. 77 Kodeksu wykroczeń dot. niezachowania ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia: »Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do [...] złotych albo karze nagany« (§ 1), a »kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany« (§ 2). Zwykłe środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia określa się jako tradycyjne, przyjęte zwyczajowo, naturalne dla danego gatunku zwierzęcia, dodatkowo uzależnione od jego cech osobniczych i ewentualnego, potencjalnego zagrożenia. Środki nakazane to środki, o jakich mowa w wielu ustawach, m.in. w o ochronie zwierząt. W powołanej ustawie przez »humanitarne traktowanie zwierząt« rozumie się traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może zatem 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 (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2980/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonej uchwały dotyczące generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy, a także nakazu założenia kagańca psu spuszczonemu ze smyczy, bez uwzględnienia jego cech i innych uwarunkowań stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w omawianej części”. Organ nadzoru w pełni podziela cytowane stanowisko oraz równocześnie zwraca uwagę na wartość odnotowania wypowiedź zamieszczoną w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z dnia 21 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 79/20: „(...) ubocznie godzi się zwrócić uwagę na podejmowane w praktyce próby pogodzenia w konkretnych regulaminach utrzymania czystości i porządku

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

w gminie, wyżej przedstawionych, *prima facie* rozbieżnych nurtów orzecznich dotyczących dopuszczalności nakładania obowiązku prowadzenia psów w miejscach użytku publicznego na smyczy lub w kagańcu. Za przykład może posłużyć postanowienie regulaminu, które zostało pozytywnie ocenione w prawomocnym wyroku WSA w Łodzi z 10 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Łd 17/20 (CBOSA), a które stanowiło, że: »poza terenem własnej nieruchomości posiadacz psa obowiązany jest do wyprowadzania go na smyczy i w kagańcu, chyba, że ze względu na wiek, rasę, stan zdrowia, cechy anatomiczne zwierzęcia byłoby to nieuzasadnione« (wydaje się wszakże dyskusyjne, czy katalog cech zwalniających z obowiązku wyprowadzania psa na smyczy lub w kagańcu nie został tu określony nazbyt szeroko, zwłaszcza jeśli idzie o »rasę« lub »cechy anatomiczne«)».

Stosownie do § 8 ust. 7 uchwały: „Padłe zwierzęta gospodarskie należy przekazywać odpowiednim podmiotom zajmującym się unieszkodliwianiem zwłok zwierzęcych”. Zgodnie z § 8 ust. 8 uchwały: „Obowiązek usunięcia padłych lub zabitych zwierząt spoczywa na właścicielu zwierzęcia”. W § 8 ust. 9 uchwały zapisano: „W przypadku braku możliwości ustalenia właściciela zwierzęcia, obowiązek jego usunięcia spoczywa na: 1) właścicielu nieruchomości; 2) zarządcy drogi – gdy zwierzę znajduje się w obrębie pasa drogowego; 3) gminie – w odniesieniu do pozostałych terenów gminnych”.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy uchwały wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. 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 uchwały 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 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.) wynika obowiązek właściciela nieruchomości do usunięcia padłych zwierząt z nieruchomości.

W § 9 ust. 2 uchwały zapisano: „Deratyzację należy przeprowadzać w miesiącu: marzec i październik 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, nie zaś 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 dnia 10 lipca 2020 r. oraz wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 września 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 618/15).

W ocenie organu nadzoru wymienionych w sentencji rozstrzygnięcia przepisów uchwały nie można uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanych radzie gminy mocą art. 4 ust. 2 ustawy, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Wobec powyższego, 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.

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

Otrzymują:

Rada Gminy Czerwonak

Wójt Gminy Czerwonak