



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 listopada 2016 r.

Poz. 7032

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.426.2016.21 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 listopada 2016 r.

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

orzekam

nieważność Uchwały Nr XXVI/273/2016 Rady Gminy Komorniki z dnia 29 września 2016 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Komorniki – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVI/273/2016 Rady Gminy Komorniki z dnia 29 września 2016 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Komorniki została podjęta na podstawie 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 dalej zwanej „u.c.p.g.”) w związku z art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) i doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 października 2016 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje:

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250 ze zm. dalej zwanej: „u.c.p.g.”), regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości (w tym prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych takich jak przeterminowane leki i chemikalia, zużyte opony i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady zielone oraz odpady budowlane rozbiórkowe, uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, mycia i naprawy pojazdów samochodowych), rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków ich rozmieszczania i utrzymania, częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego, innych wymagań wynikających z gminnego planu gospodarki odpadami, obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

Należy zwrócić uwagę, że regulamin formułuje zamknięty katalog kwestii, których uregulowanie przekazane zostało do kompetencji rady gminy. Oznacza to, że nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ustawy.

I

Za wadliwą należy uznać regulację zawartą w § 4 ust. 1 załącznika do uchwały Nr XXVI/273/2016 Rady Gminy Komorniki z dnia 29 września 2016 r. dalej zwanego: „regulaminem”. Zastrzeżenia budzi nałożenie na właścicieli nieruchomości „oraz podmioty określone w ustawie (...)” obowiązku oczyszczenia nieruchomości udostępnionych do użytku publicznego w tym „powierzchni chodników przylegających do nieruchomości” z błota, śniegu i lodu i innych zanieczyszczeń i gromadzenia ich na skraju chodnika od strony jezdni z zachowaniem możliwości odpływu wody do kanalizacji w sposób niezagrażający istniejącej zieleni. Powyższe narusza art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., który stanowi, że obowiązkiem właścicieli jest uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości (niniejszy zapis został pominięty przez organ stanowiący gminy). Powołany przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., ogranicza zatem wyraźnie i jednoznacznie powinności właścicieli nieruchomości w odniesieniu do terenu położonego poza granicami ich nieruchomości, po pierwsze wskazując przestrzeń, którą mają się oni zajmować (chodnik w podanym wyżej ścisłym rozumieniu) oraz po drugie określając czynności, które mają oni wykonywać (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 258/14). Obowiązek, o którym mowa nie może zatem dotyczyć innych części nieruchomości służących do użytku publicznego, a jedynie tych, o których mowa w omawianym przepisie. Innymi słowy tylko chodnik, który stanowi wydzieloną część drogi publicznej w rozumieniu ustawy, podlega obowiązkowemu uprzątnięciu przez właściciela nieruchomości bezpośrednio położonej wzdłuż tego chodnika.

W omawianym paragrafie regulaminu organ stanowiący nałożył obowiązek „usuwania błota, śniegu, lodu (...) niezwłocznie, natomiast innych zanieczyszczeń – w miarę potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz w tygodniu (...)”. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. rada gminy uprawniona jest jedynie do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Bez wątplenia w oparciu o taką delegację nie można określić terminu wykonania tego obowiązku jako niezwłoczny czy „ rzadziej niż raz w tygodniu”.

II

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. (...), regulamin określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Regulamin jest aktem prawa miejscowego, w którym powinny być określone wskazane wymagania, natomiast Rada Gminy Komorniki w § 7 ust. 1 i 2 regulaminu wprowadziła postanowienia przekraczające delegację ustawową. Należy podkreślić, że obowiązki w zakresie utrzymywania czystości i porządku ciążące na właścicielach nieruchomości nie mogą być formułowane w sposób dowolny. Przekroczeniem delegacji ustawowej jest zapis, zgodnie z którym naprawa pojazdów samochodowych dotyczyć może wyłącznie niezarobkowych napraw związanych z bieżącą eksploatacją. Rada w ww. paragrafie Regulaminu określiła rodzaj napraw samochodowych jakie można wykonywać poza warsztatami naprawczymi, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Niezrozumiały jest zapis § 7 ust. 2 regulaminu zakazujący naprawiania i remontowania pojazdów poza posesjami z wyłączeniem nagłych awarii oraz czynności w tym obsługowych, które nie powodują emisji odpadów”.

Podobnie zapis § 8 nakładający na właścicieli nieruchomości obowiązek wymiany „piasku w piaskownicach 1 raz na rok w okresie wiosny i każdorazowo po stwierdzeniu przez służby Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego jego zanieczyszczenia wykracza poza delegację ustawową wynikającą z u.c.p.g.

Zdaniem organu nadzoru nałożenie przez Radę Gminy Komorniki w § 10 pkt 7 regulaminu obowiązku zwrotu kosztów ekspertyzy, wywozu nieczystości ciekłych i czyszczenie w przypadku nieszczelności zbiornika bezodpływowego wykracza poza regulacje zawarte w u.c.p.g.

III

W opinii organu nadzoru postanowienia przedmiotowego regulaminu zawarte w § 12 pkt 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Wyżej wskazane zapisy dotyczą następujących kwestii:

- obowiązku prowadzenia psa na uwięzi, a psa rasy uznanej za agresywną lub inny sposób zagrażającego otoczeniu – na uwięzi i w nałożonym kagańcu,
- stosowanie tablic ostrzegawczych (...) oraz zapewnienie szczelności ogrodzenia, w sposób uniemożliwiający zwierzęciu choćby częściowe przedostanie się poza obręb posesji,
- stały i skuteczny nadzór,
- zwalnianie przez właścicieli nieruchomości psów ze smyczy wówczas gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich,
- niedopuszczenie do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe,
- niezwłoczne uwiązanie psa lub nałożenie mu kagańca lub wyprowadzenie zwierzęcia z obszaru lub przestrzeni, w której zwierzę nie powinno przebywać na polecenie Policji lub funkcjonariusza Straży Gminnej.

Jak już wspomniano, elementy obligatoryjne regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, określone szczegółowo w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. (...), mają charakter wyczerpujący i niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca, pozwalająca na zastosowanie tego przepisu dla uregulowania innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Z przepisu art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.) wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Ustawodawca wskazuje zatem wyłącznie na konieczność sprawowania kontroli nad psem podczas jego wyprowadzania. Należy podkreślić, że ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków na mocy regulaminu czystości i porządku – bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami – naruszają zasadę proporcjonalności. Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie lub uciążliwość zwierzęcia dla otoczenia, a także z uwagi na ochronę przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Należy jednak podkreślić, że obowiązki właścicieli, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mogą być formułowane dowolnie i dotyczyć wszelkich spraw z zakresu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. 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 reguluje bowiem cytowany wyżej art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z postanowieniami ustawy obowiązkiem właściciela jest zatem takie puszczanie psa, aby zachowywać nad nim kontrolę. Sposób w jaki ta kontrola będzie sprawowana jest już jednak prawnie irrelevantny (o ile nie godzi w zasadę humanitarnego traktowania zwierzęcia) i organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do tego, aby modyfikować wskazany w ustawie obowiązek poprzez określenie sposobu jego wykonywania. Jeżeli zatem właściciel psa potrafi sprawować nad nim kontrolę w inny sposób niż przez trzymanie go na smyczy, na przykład poprzez wykorzystywanie umiejętności zwierzęcia wynikających z odpowiedniej tresury, to wymóg ustawowy jest zrealizowany. Niedopuszczalny jest taki sposób kształtowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który prowadzi do penalizowania zachowania (pamiętać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nieprzestrzeganie obowiązku ustanowionego w regulaminie podlega karze), które jest prawidłową realizacją obowiązku ustawowego. Nałożenie dodatkowego obowiązku wyposażenia psa zwalnianego z uwięzi w kagańiec, którego to obowiązku nie przewiduje ustawa o ochronie zwierząt, stanowi modyfikację przepisu ustawowego, a tym samym istotne naruszenie prawa.

Należy wskazać na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12, 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. 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.

Odnosząc się natomiast do ww. zapisów § 12 regulaminu, zasadnym jest odwołanie się do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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 § 13 regulaminu postanowiono, że „o fakcie zauważenia bezdomnego psa lub zwierzęcia należy informować Straż Gminną lub pracowników Wydziału (...) Urzędu Gminy Komorniki”, tymczasem kwestie dotyczące zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy powinien regulować inny akt uchwalany przez radę gminy, mianowicie program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

IV

Zawarty w § 14 ust. 4 pkt 2 regulaminu nakaz trzymania pszczoł w ulach ustawionych co najmniej 10 m od granicy nieruchomości i to w taki sposób, by wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiedniej, również wykracza poza delegację ustawową, albowiem okoliczność powyższa unormowana została prawem sąsiedzkiem, określonym w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.). Na marginesie należy również wskazać, iż trudno wyobrazić sobie sytuację, w której właściciel roju pszczoł byłby w stanie kontrolować wylatujące i przylatujące do ula pszczoły. Brak jest zatem możliwości egzekwowania tak nieprecyzyjnie sformułowanego nakazu.

V

W § 5 ust 1 oraz 14 § ust. 5 regulaminu zawarto postanowienia dotyczące postępowania z padłymi zwierzętami, tymczasem obowiązki w tym zakresie wynikają z przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r. poz. 947 ze zm.) stąd też brak jest podstaw do ponownego regulowania tej materii w niniejszym regulaminie.

VI

W § 15 regulaminu rada gminy podjęła, iż w celu zapobiegania powstawania chorób zakaźnych przenoszonych na ludzi i zwierzęta przez szczury i myszy, w przypadku ich wystąpienia zobowiązuje się właściciele nieruchomości do przeprowadzenia deratyzacji.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. uprawnia radę wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać jak to uczyniła w § 15 regulaminu obejmując postanowieniami wszystkich właściciele jako podmioty zobowiązane do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12).

VII

Podnieść należy, że przywołana norma art. 4 ust. 2 u.p.c.g. nie zawiera także upoważnienia do wprowadzania postanowień dotyczących kar i przepisów na podstawie których mogą one zostać nałożone.

Organ nadzoru stwierdził, iż rada Gminy Komorniki przekroczyła zakres kompetencji wskazany w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. nakładając na właściciele nieruchomości obowiązek przeprowadzenia deratyzacji, do czego nie zobowiązywała treść przepisu.

Mając na uwadze powyższe wydanie niniejszego rozstrzygnięcia jest w pełni uzasadnione.

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

(-) Zbigniew Hoffmann