

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.218.2016.BSzu

z dnia 18 lipca 2016 r.

Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t.Dz. U. z 2016 r., poz. 446) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXII/190/16 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krosno Odrzańskie, w następującej części :

1. § 2 ust.1 pkt 3 w zakresie słów: „(chodników położonych wzdłuż nieruchomości bezpośrednio przy jej granicy) poprzez ich odgarnięcie od krawędzi chodnika, a w razie potrzeby ich przyzwanie”;

2. § 15 w zakresie słów: „Głównym obowiązkiem właścicieli nieruchomości w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych jest przyłączenie się do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Jeżeli obowiązek ten nie może być dopełniony nieruchomości muszą być wyposażone w zbiorniki bezodpływowe nieczystości ciekłych lub przydomowe oczyszczalnie ścieków”;

3. § 16 ust. 3,

4. § 19 w zakresie słów: „ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie zwierząt”;

5. § 20 pkt 1) w zakresie słów: „każdego psa”;

6. § 26 pkt 3).

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krosno Odrzańskie.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 30 czerwca 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że istotnie narusza ona prawo, tj. art. 4 ust. 1 i 2, art. 5 ust.1 pkt 2, pkt 4, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 250) - dalej ustawy oraz § 115 w zw. z § 143 i § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krosno Odrzańskie.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała się na art. 4 ust. 1 ustawy. Przepis ten wraz z ust. 2 tego artykułu stanowią, iż: "1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego. 2. 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 selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
 - 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;
- 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."

W świetle powyższego uznać należy, że przyznane radzie gminy, w oparciu o art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu, zostały przez ustawodawcę ściśle sprecyzowane. Oznacza to, że z jednej strony w regulaminie w muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się wszystkich ww. punktów, z drugiej zaś nie wolno zamieszczać w nim postanowień, które wykraczałyby poza treść wskazanego przepisu. Zatem, skoro katalog spraw w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania pozostaje zamknięty, to określone tym przepisem kwestie, które podlegają uregulowaniu mają charakter wyczerpujący. W regulaminie nie można więc zamieszczać postanowień wykraczających poza wymienione zagadnienia. Niedopuszczalna pozostaje wykładnia rozszerzająca zastosowanie tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (vide wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12). Organ stanowiący gminy nie może wykraczać poza swoje kompetencje nawet gdy cel wprowadzanych wymogów dla mieszkańców jest słuszny (vide wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r. II OSK 654/14).

Za ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych uznać należy też pogląd, że rada gminy nie może jeszcze raz normować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje. Powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub

częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej jednostki terytorialnej, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (vide wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 659/11, wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 300/11, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 424/10). Powyższe stanowisko znajduje dodatkowe oparcie w treści § 115, jak też w § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" - stosowanego do aktów prawa miejscowego na mocy § 143, zgodnie z którym w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzanie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych regulacji. Analogicznie, sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji (vide wyroki NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r. II OSK 370/07, LEX nr 446997, z dnia 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12).

W świetle powyższego za niezgodny z prawem należy uznać zapis § 2 ust. 1 pkt 3) uchwały Rada, który na każdego właściciela nieruchomości nakłada się obowiązek: „uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (chodników położonych wzdłuż nieruchomości bezpośrednio przy jej granicy) poprzez ich odgarnięcie do krawędzi chodnika, a w razie potrzeby ich przyzwanie”. Taka regulacja zdaniem organu nadzoru stanowi przekroczenie kompetencji przyznanej radzie przez ustawodawcę. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, który upoważnia radę jedynie do wskazania obowiązku dotyczącego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Z kolei obowiązek uprzątnięcia chodnika wynika dla właścicieli nieruchomości wprost z przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, który stanowi, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. W § 2 ust. 1 pkt 3) dokonano zatem powtórzenia i zarazem modyfikacji regulacji ustawowej, stąd też koniecznym stało się stwierdzenie nieważności tej regulacji w części dotyczącej sformułowania: „(chodników położonych wzdłuż nieruchomości bezpośrednio przy jej granicy)”. Ponadto należy zauważyć, iż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, nie upoważnia rady gminy do określania ustalania sposobu i miejsca gromadzenia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (vide wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 lipca 2014 r. sygn. akt: II SA/Gl 258/14). Tymczasem Rada postanowiła, iż obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń należy realizować „poprzez ich odgarnięcie od krawędzi chodnika, a w razie potrzeby ich przyzwanie”. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Ponadto należy stwierdzić, iż użyte w niej sformułowanie „w razie potrzeby” jest nieprecyzyjne i może być niezrozumiałe dla przeciętnego adresata, czego skutkiem może być brak świadomości po jego stronie, jak należy prawidłowo ten obowiązek wykonać, tj. kiedy zachodzi wskazana potrzeba. Zdaniem organu nadzoru, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, aby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Przytoczony zapis regulaminu nie spełnia tego warunku.

W ocenie organu nadzoru istotnym naruszeniem prawa dotknięty jest również § 15 uchwały, w zakresie słów: „Głównym obowiązkiem właścicieli nieruchomości w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych jest przyłączenie się do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Jeżeli obowiązek ten nie może być dopełniony nieruchomości muszą być wyposażone w zbiorniki bezodpływowe nieczystości ciekłych lub przydomowe oczyszczalnie ścieków”. Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, właściciel nieruchomości ma obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Regulacja powyższa stanowi więc niedopuszczalne częściowe powtórzenie oraz zmodyfikowanie ciążącego na właścicielu nieruchomości ustawowego obowiązku.

Wykroczeniem poza delegację ustawową jest również § 16 ust. 3 uchwały mówiący, iż: „Właściciele nieruchomości mają obowiązek posiadania umowy na usługi, o których mowa w ust. 1 i 2 oraz dowodów uiszczenia opłat za te usługi”. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Natomiast z art. 6 ust. 1 ustawy wynika zobowiązanie właścicieli nieruchomości do udokumentowania w formie umowy faktu korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych poprzez „okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi”. W związku z tym, w ocenie organu nadzoru rada wskazując w kwestionowanym zapisie na obowiązek posiadania umowy i dowodów uiszczenia opłat za te usługi, wykroczyła poza upoważnienie ustawowe. Z art. 4 ust. 2 pkt 3 cytowanej ustawy jednoznacznie wynika, że uchwała ma określić wyłącznie częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości nieruchomości, a nie sposób udokumentowania wykonania obowiązków przez właścicieli nieruchomości.

Za obarczony istotnym naruszeniem prawa uznać też należało § 19 uchwały w części stanowiącej o ponoszeniu przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe pełnej odpowiedzialności zachowanie zwierząt. O istotnej wadliwości tego zapisu stanowi wejście zawartej w nim regulacji w materię prawa karnego i cywilnego, regulujących odpowiedzialność karną i cywilną za szkody lub krzywdy wyrządzone brakiem nadzoru nad zwierzęciem. Zgodnie z art. 77 Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2015r., poz. 1094 z póź. zm.) „Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany”. Natomiast, odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody dokonane przez zwierzęta domowe przewiduje art. 431 § 1 Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.) dalej k.c., który stanowi, że: „Kto zwierzę chowa albo się nim posługuje, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej przez nie szkody niezależnie od tego, czy było pod jego nadzorem, czy też zabłąkało się lub uciekło, chyba że ani on, ani osoba, za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy”.

Zdaniem organu nadzoru również § 20 pkt 1 uchwały, stanowiący iż: „Do obowiązków właścicieli psów należy: 1) poza obszarem własnej nieruchomości prowadzenie każdego psa na uwięzi;”, narusza zakres delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. W odniesieniu do przywołanej regulacji, w ocenie organu nadzoru podzielić należy pogląd wypowiedziany w orzecznictwie (vide wyrok WSA w Białymstoku z dnia 31 stycznia 2013 r., II SA/Bk 919/12 oraz wyrok NSA z dnia z 13 września 2012 r. II OSK 1492/12), iż upoważnienie ustawowe zakreśla granice nakładanych na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków poprzez wskazanie celów ochrony, takich jak ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do

wspólnego użytku. Kwestionowany § 20 pkt 1 uchwały realizuje wynikające z upoważnienia ustawy określenie obowiązków posiadaczy psów w zakresie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Jednakże nie wszystkie psy stwarzają jednakowe zagrożenie dla otoczenia, co potwierdza fakt opartego na ustawie o ochronie zwierząt urzędowego wykazu ras psów uznawanych za agresywne (vide rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne - Dz. U. z 2003 r. Nr 77, poz. 687).

Poza grupą psów normatywnie uznanych za agresywne, a zatem obiektywnie stwarzających zagrożenie dla ludzi i jako takich wymagających określenia rygorystycznych obowiązków właściwego utrzymania, jest też grupa psów z natury łagodnych, przyjaznych człowiekowi, wykorzystywanych w dogoterapiach, szkolonych jako psy ratownicze, poszukujące ludzi zasypanych pod gruzami, zasypanych przez lawiny śnieżne, poszukujące ludzi zagubionych, czy będących przewodnikami niewidomych a także grupa małych, karłowatych psów towarzyszących. W świetle powyższego, za słuszny należy uznać pogląd wyrażany przez sady administracyjny, że brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Powyższe narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mającą gwarantować, że stosowane przez władzę środki nie będą wykraczały poza miarę niezbędną i uzasadnioną celami postępowania i indywidualną sytuacją strony oraz, że nie będą stosowane środki niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki ograniczeniu praw strony. Brak proporcjonalności nakazanych regulaminem środków ostrożności przy trzymaniu psa (łącznie smycz i kaganiec) może też prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia chorego i starego tj. takiego, którego stan fizjologiczny nie pozwala na stosowanie innego niż smycz zabezpieczenia. 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 zwierzęcia dla otoczenia. Potrzeba zróżnicowania tych zasad wynika z celu przepisu wskazanego w upoważnieniu, jakim jest ochrona otoczenia przed zagrożeniem, jakie zwierzę stwarza a w konsekwencji wymagającego dostosowania obowiązków właścicieli psów w zakresie utrzymania, do cech osobniczych zwierzęcia czy jego stanu fizjologicznego, tj. elementów obiektywnie różnicujących zagrożenie. Skoro zatem ust. 1 i 2 § 20 nie różnicują zasad wyprowadzania psów w sposób dostosowany do celu ochrony, to w konsekwencji należy uznać, że regulacja ta nie mieści się w granicach obowiązującego prawa wyznaczonych celem przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Humanitarne traktowanie psów uwzględniające potrzeby zwierzęcia, jest do pogodzenia z określeniem środków właściwego ich utrzymania w sposób nienaruszający zasady proporcjonalności tj. środków adekwatnych do zagrożenia, jakie poszczególne rasy psów mogą stwarzać dla otoczenia (vide wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 784/14).

Ponadto, za niezgodny z prawem należało uznać także § 26 pkt 3 uchwały stanowiący, iż: „*Prowadzący chów zwierząt gospodarskich zobowiązani są: (...) 3) pszczoły trzymać w ulach, ustawionych w odległości, co najmniej 10 m od granicy nieruchomości, a gdy liczba uli w pasiece przekracza 20, to odległość ta wynosić musi co najmniej 30 m od granicy nieruchomości oraz 30 m od budynków, dróg publicznych w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. W przypadku, gdy zachowanie w/w odległości nie jest możliwe, ule powinny być ustawione w odległości, co najmniej 3 m od granicy nieruchomości oraz 10 m od budynków i dróg publicznych i oddzielone stałą przeszkodą (parkan, mur, krzewy) o wysokości min. 3 m - dotyczy tylko pasiek do 20 uli*”. W tym przypadku mamy do czynienia ze odesłaniem do przepisów powszechnie obowiązujących, tj. przepisów Kodeksu cywilny, który reguluje kwestie stosunków sąsiedzkich. Zgodnie z art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Rada gminy nie posiada więc uprawnienia do

doprecyzowania wyżej wymienionej regulacji (vide wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 136/13, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 784/14).

W świetle powyższych wyjaśnień, podjęta przez Radę Miejską w Krośnie Odrzańskim uchwała narusza prawo w zakresie wskazanym w treści niniejszego rozstrzygnięcia.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek