



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 8 grudnia 2017 r.

P. Oleson
PRZEWODNICZĄCY
RADY MIASTA POZNANIA
Grzegorz Ganowicz

KN-I.4131.1.641.2017.16

Rozstrzygnięcie nadzorcze

URZĄD MIASTA POZNANIA BIURO RADY MIASTA SEKRETARIAT		
WPLYNĘŁO DNIA	2017 -12- 11	WPLYNĘŁO DNIA
L. dz. -1974 zal.		
znak spr. RM-1.001-22.2017		

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

orzekam

nieważność § 5 ust. 2, § 5 ust. 3 w zakresie zwrotu: „posiadania ważnej umowy z przedsiębiorcą oraz przechowywania dowodów wykonania usługi”, § 7 ust. 3, § 10 pkt 2, § 11 ust. 3 pkt 1 w zakresie zwrotu: „w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi - i” oraz § 15 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Poznania, stanowiącego Załącznik do Uchwały Nr LVI/1025/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Poznania - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 listopada 2017 r. Rada Miasta Poznania chwałą nr LVI/1025/VII/2017 przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Poznania, zwany dalej: „Regulaminem”.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm., zwanej dalej: „ustawą”).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 14 listopada 2017 r.

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

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, organ stanowiący gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, obowiązany jest uchwalić akt prawa miejscowego, jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, określając w nim szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku – enumeratywnie wymienione w powołanym przepisie. Wydawany na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w takim regulaminie wszystkie kwestie wskazane w ww. przepisie art. 4 ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej natomiast strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Rada gminy

jest nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w tym przepisie. Brak uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy, podobnie jak i przekroczenie upoważnienia, uznawane jest za istotne naruszenie prawa (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 221/15, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 531/07; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/2006).

W § 5 ust. 2 Regulaminu, Rada postanowiła, że „Właściciele nieruchomości zabudowanych, wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe do gromadzenia nieczystości ciekłych, w przypadku wystąpienia technicznych możliwości zobowiązani są do przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej”.

Powyższe Rada uchwaliła z przekroczeniem swoich kompetencji, albowiem kwestię tę uregulował ustawodawca, stanowiąc w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie 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.

W § 5 ust. 3 Regulaminu, Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości posiadających zbiornik bezodpływowy m. in. do „posiadania ważnej umowy z przedsiębiorcą oraz przechowywania dowodów wykonania usług”.

Ponadto w § 7 ust. 3 Regulaminu, Rada postanowiła, że „Właściciele nieruchomości posiadający przydomową oczyszczalnię ścieków zobowiązani są do posiadania ważnej umowy na wywóz osadów pościekowych, przechowywania dowodów wykonania usług oraz okazywania w celu kontroli dokumentów poświadczających wykonanie usługi serwisowania, czyszczenia osadnika gnilnego i wywozu osadów pościekowych”.

W ocenie organu nadzoru zacytowane regulacje Regulaminu zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 6 ust. 1 ustawy. Przede wszystkim stwierdzić należy, że Rada zobowiązana była jedynie do określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych, natomiast obowiązek właściciela nieruchomości udokumentowania w formie umowy korzystania z usług odbioru nieczystości ciekłych wynika wprost z art. 6 ust. 1 ustawy. Ustawa nie zawiera delegacji dla Rady do dookreślenia czy też modyfikowania tego obowiązku poprzez obowiązek udostępniania dokumentów, o których mowa w kwestionowanych zapisach Regulaminu na żądanie uprawnionych organów kontrolnych. Podobnie Rada z przekroczeniem swoich uprawnień zobowiązała właścicieli nieruchomości do przechowywania i okazywania w celu kontroli dokumentów poświadczających wykonanie usługi serwisowania przydomowej oczyszczalni ścieków, czyszczenia osadnika gnilnego i wywozu osadów pościekowych.

W świetle art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, Rada zobowiązana była określić szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Zdaniem organu nadzoru postanowienia zawarte w § 10 pkt 2 Regulaminu wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, albowiem wskazane przepisy ustawy nie upoważniają Rady do zobowiązywania osób utrzymujących zwierzęta domowe do niedopuszczania do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta (vide: wyrok NSA z dnia 10 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1256/09). Ponadto sprawy dotyczące

odpowiedzialności za zakłócanie ciszy i spokoju reguluje art. 51 § 1 ustawy z dnia 3 lipca 2015 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.). Warto w tym kontekście również zwrócić uwagę na wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 531/07, w którym Sąd ten orzekł: „Wreszcie zauważyć trzeba, że niewykonanie przez właściciela obowiązku niedopuszczenia do zakłócania ciszy i spokoju przez jego zwierzęta domowe stanowi w myśl art. 10 ust. 2 analizowanej ustawy wykroczenie karane grzywną. W tej sytuacji pomijając niezbyt fortune określenie obowiązku, który ma polegać na »niedopuszczeniu do zakłócenia ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe« zgodzić się przyjdzie z Wojewodą, że kwestia ta została już uregulowana w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń stanowiącym, że kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”.

Ponadto w ocenie organu nadzoru zawarty w § 11 ust. 3 pkt 1 Regulaminu zwrot: „w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi” jest niedookreślony i może być w różny sposób interpretowany. Rada winna mieć na uwadze, że przepisy aktów prawnych powinny być tak zredagowane, aby wyrażały intencję lokalnego prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby ich adresaci nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis. Konsekwencją uchwalenia takiego nieostrego przepisu jest niemożność ustalenia przez adresata Regulaminu kiedy możliwe jest zwolnienie psa ze smyczy. Nie sposób bowiem bezsprzecznie stwierdzić w jakim przypadku dane miejsce uznać można za takie, które jest mało uczęszczane przez ludzi.

Za niezgodne z prawem należy także uznać postanowienia § 15 Regulaminu stanowiące o warunkach usytuowania i oznakowania uli. Kwestionowane zapisy wkraczają w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.). Zgodnie z brzmieniem tego przepisu właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno - gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Rada nie posiada uprawnień 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 Poznaniu z dnia 22 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 372/15).

Mając powyższe na uwadze orzeczono 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 daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Otrzymują:
Rada Miasta Poznania
Prezydent Poznania