



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.31.2016

Kielce, dnia 29-04-2016

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

#### **stwierdza się nieważność**

uchwały Nr XVIII/164/2016 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Chmielnik w części określonej w § 6 ust.2, §8, § 20, § 28 ust.2,3,4 i 5 oraz § 29 załącznika do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 marca 2016 r. Rada Miejska w Chmielniku podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Chmielnik.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa.

Materialnoprawną podstawę uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016, poz.250).

Nie ulega wątpliwości, iż regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego – wynika to *expressis verbis* z art. 4 ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dokonując bardziej szczegółowej klasyfikacji tego aktu należy stwierdzić, iż mieści się on w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej (art.40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym). W niniejszej sprawie takie upoważnienie wynika wprost z art.4 ust.1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy stwierdzić, że postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, jako aktu prawa miejscowego nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres upoważnienia ustawowego unormowanego w art. 4 ust. 2 wymienionej ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (np. wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA).

Zgodnie z art.4 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie 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;

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.

Regulamin może wprowadzać obowiązek selektywnego zbierania odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust.2 pkt.1 lit.a (art.4 ust. 2a ustawy).

Należy podkreślić, iż powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący ( zamknięty) i jako, że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Nie jest więc dopuszczalna wykładnia rozszerzająca przepisu art.4 ust.2 ustawy. Inaczej mówiąc rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wskazane przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Wszelkie odstępstwa od katalogu wymienionego w art. 4 ust.2 ustawy stanowią istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego w całości lub w części. Konieczność uszczegółowienia regulacji ustawowej nie może prowadzić do objęcia regulacjom aktu niższego rzędu zagadnień nie wynikających wprost z przepisów ustawy.

Poza tym należy mieć na uwadze, że wymienione w art.4 ust.2 ustawy elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie mają charakter obligatoryjny.

Uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Określając zakres owych zagadnień ustawodawca nie posłużył się bowiem sformułowaniem „w szczególności” , „może określić” , lecz użył pojęcia „regulamin określa”(vide wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r. II OSK 654/14, wyrok NSA z dnia 9 listopada 2012 r. II OSK 2012/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 r. II SA/Gl 465/14, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2014 r. IV SA/Po 748/13).

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż niektóre przepisy kwestionowanej uchwały Rady Miejskiej w Chmielniku ustanowione zostały z istotnym naruszeniem prawa, gdyż albo wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego albo regulują zagadnienia już uregulowane aktami

prawnymi wyższego rzędu. Należą do nich następujące postanowienia uchwały: § 6 ust.2, §8, § 20, § 28 ust.2,3,4 i 5 oraz § 29 załącznika do uchwały.

W § 6 ust.2 Regulaminu Rada Miejska zobowiązała właścicieli nieruchomości do usuwania na bieżąco sopli lodów z okapów, rynien i innych części elewacji oraz nawisów śniegu z dachu stwarzających zagrożenie dla przechodniów. W ocenie organ nadzoru, cytowane postanowienie uchwały stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, określonej w art.4 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Stosownie do art.5 ust.1 pkt.4 ustawy właściciele nieruchomości zostali zobowiązani do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż tych nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Zgodnie natomiast z art.4 ust.2 pkt.1 lit.b ustawy rada gminy została upoważniona do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

W ramach cytowanej delegacji ustawowej nie mieści się uprawnienie rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania nawisów śnieżnych i sopli lodu z okapów rynien i dachów. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy może bowiem wprowadzać obowiązek uprzątnięcia przez właściciela nieruchomości śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń wyłącznie z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Za taką strefę nie można zaś uznać dachów i gzymsów, nawet jeśli miałyby wystawać nad ciągami komunikacyjnymi powszechnie dostępnymi. Logicznym jest bowiem, iż użytkowany jest publicznie wówczas nie dach, czy też gzyms, ale właśnie ciąg komunikacyjny, którego obowiązek uprzątnięcia mógłby dotyczyć. W konsekwencji za istotnie naruszający prawo należało uznać przepis § 6 ust.2 Regulaminu.

Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (m.in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt. II SA/Ol 145/11, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 listopada 2013 r. II SA/Go 869/13).

W § 8 Regulaminu Rada Miejska wprowadziła zakazy dotyczące gromadzenia odpadów komunalnych w miejscach do tego nieprzeznaczonych, indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właściciela nieruchomości lub firmy nieuprawnionej do wykonywania tego typu usług oraz mycia i naprawy pojazdów samochodowych w miejscach publicznych.

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje uchwały nie stanowią materii regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Wprowadzenie tego rodzaju zakazów dla adresatów

uchwały pozbawione jest podstaw prawnych, gdyż wskazane powyżej kwestie są przedmiotem regulacji ustawowej .

Określone w uchwale zakazy wynikają z art.5 ust.1 pkt.3 ustawy, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku w gminie przez zbieranie pozostałych na terenie nieruchomości odpadów zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie.

Zakaz wyrzucania odpadów komunalnych w miejscach do tego niewyznaczonych oraz pozbywania się nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi wynika z art.5 ust.1 pkt.3 b ustawy. Rada gminy nie jest upoważniona do stanowienia prawa w tym zakresie.

Kwestie sposobu wykonania przez właścicieli nieruchomości obowiązku pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych reguluje art.6 ust.1 ustawy. Zgodnie z wymienionym przepisem wszyscy właściciele nieruchomości pozbywający się nieczystości ciekłych zobowiązani są do zawarcia z uprawnionym podmiotem umów dotyczących opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Wprowadzenie zatem przez Radę Miejską zakazu indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości lub firmy nieposiadające stosownego zezwolenia nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego. Przedmiotowe zakazy wynikają z przedstawionych regulacji ustawowych.

Przekroczeniem delegacji ustawowej jest również ustanowiony w uchwale zakaz mycia pojazdów samochodowych w miejscach publicznych (§ 8 pkt. 4 Regulaminu). Wskazać należy, iż art. 4 ust.2 pkt.1 lit. c ustawy uprawnia do uregulowania w regulaminie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących m.in. mycie i naprawy pojazdów samochodowych. W wyroku z dnia 16 września 2015 r. WSA w Łodzi, sygn. akt II SA/Łdz 386/15 stwierdził, iż upoważnienie ustawowe do określenia wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów nie jest równoznaczne z wprowadzeniem zakazu . Sformułowanie ustanawiające zakaz stanowi nieuzasadnione naruszenie delegacji ustawowej , zgodnie z którą rada gminy upoważniona jest jedynie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów na terenie nieruchomości.

Również postanowienie § 20 Regulaminu wykracza poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 ustawy. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków: utrzymywania na terenie nieruchomości zabudowanej czystości, porządku i należytego stanu sanitarno- higienicznego i utrzymywania w należyłym stanie technicznym i estetycznym obiektów budowlanych i dróg wewnętrznych, usuwania drzew

i krzewów zagrażających życiu i zdrowiu oraz oznakowanie budynków tabliczką z jego numerem porządkowym. W wyroku z dnia 21 października 2015 r. WSA w Łodzi wskazała, iż tak szeroki zakres obowiązków w przedmiocie utrzymania porządku i czystości w gminach, a nie znajduje oparcia w art.4 ust.2 ustawy. W szczególności art.4 ust.2 pkt.1 lit. b ustawy uprawnia jedynie do ustalania wymagań w zakresie utrzymania porządku i czystości dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Należy wskazać, iż obowiązek usuwania zanieczyszczeń obejmuje wyłącznie części nieruchomości służące do użytku publicznego, a niewątpliwie obowiązki ustalone w przedmiotowych zapisach Regulaminu dotyczą nieruchomości lub obiektów znajdujących się na ich terenie niezależnie od ich użytkowania publicznego. Co więcej uznać trzeba, iż kwestionowane zapisy uchwały ingerują w prawo własności narzucając właścicielom określony sposób postępowania z nieruchomościami stanowiącymi ich własność (wyrok WSA w Łodzi, sygn. akt. II SA/Łd 746/15).

Należy ponadto wskazać, iż § 20 ust.4 (powinien być § 20 pkt.4) stanowi nieuprawnioną modyfikację regulacji ustawowej. Stosownie bowiem do art.47 b ust.1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2015 r., poz. 520 z późn. zm) właściciele nieruchomości zabudowanych lub inne podmioty uwidocznione w ewidencji gruntów i budynków, które takimi nieruchomościami władają, mają obowiązek umieszczania w widocznym miejscu na ścianie frontowej budynku tabliczki z numerem porządkowym w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o ustaleniu tego numeru. Podkreślić należy, iż nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku umieszczania numeru porządkowego nieruchomości oraz dbania o jego estetyczny wygląd, nie znajduje uzasadnienia w treści art.4 ust.2 ustawy określającego zakres spraw przeznaczonych do uregulowania w regulaminie utrzymania porządku i czystości w gminie.

Zastrzeżenia budzi także zapis § 28 ust. 2,3,4 i 5 Regulaminu. Stosownie do art.4 ust.2 pkt. 8 ustawy rada gminy została zobowiązana do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Z treści § 28 ust. 3 regulaminu, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi zobowiązani są do prowadzenia deratyzacji w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz w roku, wynika, iż regulacja ta nie wypełnia całej dyspozycji cytowanego przepisu ustawy. Stwierdzić bowiem należy, iż cytowany zapis uchwały nie pozwala na ustalenie terminu w jakim należy przeprowadzać deratyzację, a wskazuje jedynie na częstotliwość z jaką należy deratyzację przeprowadzić. Zwrot „w miarę potrzeb nie mniej niż raz w roku” nie pozwala w szczególności na ustalenie, czy okres ten należy liczyć od daty poprzedniej deratyzacji, czy też będzie kończył on swój bieg od daty wejścia w życie przedmiotowej uchwały, a kończył się i rozpoczynał nowy bieg każdorazowo z upływem 12 miesięcy od tej daty.

Wymogu określenia w regulaminie terminów przeprowadzenia deratyzacji nie spełnia również zapis § 28 ust.2 . Z przepisu tego wynika bowiem, iż właściciele nieruchomości, określonych w ust.1 mają obowiązek „stałego tępienia gryzoni”. W ocenie organu nadzoru treść wymienionego przepisu Regulaminu stanowi ponadto nieuprawnioną modyfikację uregulowań zawartych w ustawie z dnia 5 grudnia 2009 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2013 r., poz. 947 z późn. zm.). Ustawodawca w art.22 nakazuje właścicielom, posiadaczom lub zarządzającym nieruchomościami utrzymanie ich w należytym stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności przez zwalczanie gryzoni, szkodników i insektów.

Należy również zauważyć, że rada gminy realizując postanowienia art.4 ust.2 pkt.8 ustawy nie mogła wskazać podmiotów (właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzania deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego przepisu nie obejmuje upoważnienia do regulowania przez radę kwestii nałożenia na jakiegokolwiek podmioty takiego obowiązku , a co za tym idzie obciążania ich kosztem jego realizacji.

Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2013 r. sygn. akt. IV SA/Po 492/13, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 418/14, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 lipca 2014 r. , sygn. akt. II SA/Gl 465/14).

W § 29 Rada Miejska określiła zasady funkcjonowania Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Chmielniku.

Zasady funkcjonowania punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych nie należą do materii regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Określenie sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych powinno stanowić przedmiot odrębnej uchwały wydanej na podstawie art. 6 r ust.3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

*libitymel*  
Agata Wojtyśzek