



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 14.07.2016 r.

Znak: PNK.I.4130.50.2016

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 VIII/50/2016 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Bodzentyn

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 czerwca 2016 r. Rada Miasta Bodzentyn podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Bodzentyn.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta 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 któregoś 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 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 Miasta Bodzentyn 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: § 2 ust. 1 i 2, § 3 ust. 3, § 5 ust. 4 i 9, § 7 ust.1, § 11 ust.1 lit. c i ust. 2 i ust. 3, § 12 zd. drugie, § 13 ust.1 zd. drugie i ust. 2, § 15 ust.1 pkt. 1 i ust. 2 oraz § 16.

W § 2 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż właściciele nieruchomości zamieszkałych są zobowiązani do utrzymania czystości i porządku na terenie tych nieruchomości poprzez posiadanie

pojemników w celu gromadzenia odpadów komunalnych oraz prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Regulując przedmiotowe kwestie Rada Miejska przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego określonego w art.4 ust.2 ustawy.

Obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w należyтым stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym ciąży na właścicielach nieruchomości z mocy prawa, stosownie do art.5 ust.1 pkt.1 ustawy. Obowiązki te może przejąć gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W takim przypadku rada gminy powinna podjąć uchwałę w tym zakresie na podstawie art. 6 r. ust.3 ustawy.

Wymieniony przepis ustawy nie wprowadza odrębnej kategorii właścicieli nieruchomości zamieszkałych.

Natomiast art. 6 c wprowadza rozróżnienie dwóch typów właścicieli nieruchomości:

- 1) na których zamieszkują mieszkańcy
- 2) na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają odpady komunalne; są to np. nieruchomości służące prowadzeniu działalności gospodarczej.

To rozróżnienie znajduje wyraz także w kolejnych przepisach ustawy o czystości i porządku.

Jeśli chodzi o nieruchomości , na których zamieszkują mieszkańcy, to obowiązkiem gminy płynącym z samej ustawy jest zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli tych nieruchomości. Pojęcie właściciela nieruchomości należy rozumieć tak, jak nakazuje art.2 ust.1 pkt. 4 ustawy.

Jeśli chodzi o nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale na których powstają odpady komunalne, to rada gminy jedynie może (nie musi) uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych także od ich właścicieli .

Zastrzeżenia budzi również § 3 ust. 3 uchwały. Nałożenie w wymienionym przepisie Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Wskazane w tym przepisie Regulaminu obowiązki właścicieli nieruchomości wynikają wprost z art. 5 ust. 1 pkt. 4 ustawy.

W § 5 ust.4 Regulaminu Rada Miasta wprowadziła zakaz gromadzenia odpadów komunalnych w miejscach do tego nieprzeznaczonych.

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje uchwały nie stanowią materii regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Wprowadzenie tego rodzaju zakazu dla adresatów uchwały pozbawione jest podstaw prawnych, gdyż wskazane powyżej kwestie są przedmiotem regulacji ustawowej.

Określony w wym. przepisie uchwały zakaz wynika z art. 5 ust. 1 pkt. 3 ustawy, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku w gminie poprzez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie.

W § 5 ust. 9 uchwały ustanowiony został obowiązek podłączenia nieruchomości do istniejącej kanalizacji lub w przypadku braku kanalizacji do gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków.

Rada Miejska stanowiąc prawo w tym przedmiocie wkroczyła w materię ustawową, gdyż określone w wym. przepisie uchwały obowiązki właścicieli nieruchomości wynikają wprost z art. 5 ust. 1 pkt.2 ustawy.

Zastrzeżenia budzi ponadto § 7 ust. 1 uchwały w zakresie dotyczącym określenia częstotliwości odbierania zmieszanych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Rada Miejska w wymienionym przepisie postanowiła, iż odbioru zmieszanych odpadów komunalnych i selektywnie zebranych z nieruchomości zamieszkałych dokonuje uprawniony podmiot z częstotliwością nie rzadziej niż raz w miesiącu. Określona w regulaminie częstotliwość odbioru zmieszanych odpadów nie odpowiada wymogom określonym w art. 6 r ust. 3 b ustawy. Zgodnie z wymienionym przepisem ustawy częstotliwość zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne w okresie od kwietnia do października nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z zabudowy jednorodzinnej; w przypadku gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko - wiejskich częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza.

Należy zauważyć, iż postanowienia dotyczące częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych powinny być obligatoryjnie uregulowane zarówno w uchwale w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 6 r ust. 3 ustawy), jak i w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4 ust. 2 pkt. 3 ustawy). W związku z tym przedmiotowa uchwała oraz regulamin powinny zawierać spójne regulacje w tym przedmiocie.

Nałożenie w § 11 ust. 1 lit. c oraz w § 12 uchwały na właścicieli zwierząt obowiązku usuwania padłych zwierząt oraz wykonywania szczepień ochronnych przekracza również zakres delegacji ustawowej określonej w § 4 ust. 2 ustawy. Kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r., poz. 1539 ze zm.) oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.). Natomiast postanowienia § 11 ust. 2 nie mogą stanowić materii Regulaminu, gdyż nie dotyczą zwierząt domowych.

Zgodnie z § 13 zdanie drugie psy należące do rasy psów dużych mogą być wyprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy.

W treści przytoczonego wyżej przepisu uchwały Rada Miejska posłużyła się pojęciem „rasy psów dużych” podczas gdy obowiązujące przepisy nie znają takiego określenia, co powoduje, iż nie jest możliwe ustalenie jakie psy należy uznawać za duże.

W § 13 ust. 2 Rada Miejska postanowiła, iż na nieruchomości służącej do użytku publicznego może obowiązywać zakaz wprowadzania zwierząt. W tym celu umieszcza się stosowne oznaczenia.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja również została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy.

Ustawodawca nie upoważnia Rady Miejskiej do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom.

Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (m. in. wyroki NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, z dnia 26 lutego 2015 r. sygn. akt II OSK 2439/14 oraz z dnia 9 września 2014 r. sygn. akt II OSK 654/14).

W § 11 ust. 3 Rada Miejska postanowiła, iż właściciel nieruchomości ma obowiązek oznakowania tabliczką ostrzegawczą bramy lub furtki wejściowej na teren ogrodzonej posesji w przypadku utrzymywania zwierzęcia mogącego stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy, zgodnie z którym w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Delegacja ta upoważnia

radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych, konkretnych obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W świetle powyższego nie znajduje uzasadnienia sformułowany w regulaminie nakaz umieszczania przed wejściem na teren prywatnej nieruchomości mieszkańca gminy tabliczki informującej o zwierzęciu mogącym stanowić zagrożenie.

Stanowisko to potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 446/15, w którym Sąd uznał, że wprowadzenie obowiązku oznakowania tabliczką ostrzegawczą posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy również zauważyć, iż ogólne zapisy § 16 Regulaminu nie spełniają wymogu art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy w zakresie obowiązku wyznaczenia obszarów jak i terminów przeprowadzenia deratyzacji.

Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony w orzecznictwie sądów administracyjnych, że zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, iż celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie otoczenia czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji (wyrok w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 listopada 2006 r. II SA/ Go 316/06, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r. II SA/Gd 212/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r. II SA/Po 789/13.

Za istotne naruszenie prawa należy uznać scedowanie obowiązku wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia na organ wykonawczy gminy, jak to uczyniła Rada Miejska w § 16 ust. 4 Regulaminu.

Norma kompetencyjna wym. przepisu ustawy nie obejmuje również upoważnienia do regulowania przez radę kwestii ponoszenia kosztów deratyzacji przez określone podmioty.

Niezależnie od powyższego zastrzeżenia budzi także treść § 15 ust. 1 pkt. 1 i ust. 2 uchwały, w którym Rada Miejska wprowadziła zakaz chowu zwierząt gospodarskich z wyłączeniem gospodarstw rolnych oraz określiła obowiązki osób utrzymujących zwierzęta gospodarskie.

Treść cytowanego przepisu nie spełnia wymogów określonych w art. 4 ust. 2 pkt. 7 ustawy. Stosownie do postanowień wymienionego przepisu ustawy rada gminy została upoważniona do określenia w regulaminie wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich.

Upoważnienie to odnosi się jedynie do określenia wymagań utrzymywania takich zwierząt na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, a nie na terenie całej gminy, jak to uczyniła Rada Miejska w § 15 ust.2 uchwały.

Ponadto rada gminy została upoważniona do określenia w regulaminie zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Nie jest zatem zasadne wprowadzenie w regulaminie generalnego zakazu chowu zwierząt gospodarskich na terenach, na których nie znajdują się gospodarstwa rolne, jak to uczyniła Rada Miejska w § 15 ust.1 pkt. 1 uchwały.

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż regulacje zawarte w § 15 ust.1 pkt.1 i ust. 2 uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia określonego w art. 4 ust.2 pkt. 7 ustawy.

Jak wyżej wskazano wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie elementy regulaminu mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Brak uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy podobnie jak i przekroczenie upoważnienia uznawany jest za istotne naruszenie prawa. Zatem sytuacja, w której część uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określona w § 7, § 11, § 12, § 13, § 15 ust. 1 pkt. 1 i ust. 2 oraz § 16 dotknięta jest nieważnością z uwagi na istotną sprzeczność z prawem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

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


Agata Wojtysek