



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 października 2016 r.

Poz. 5759

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.326.2016.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 września 2016 r.

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

orzekam

nieważność przepisów: § 3 zdanie drugie, § 4 zdanie drugie, § 18 ust. 2 pkt 1 lit. a, § 23 pkt 1 i 3, § 24 ust. 2 i 3 oraz § 27 uchwały nr XXII/165/16 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Śmigiel - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałę nr XXII/165/16 Rada Miejska Śmigła podjęła na sesji 25 sierpnia 2016 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) i 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).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 sierpnia 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawą prawną podjęcia badanej uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak wynika wprost z brzmienia tego przepisu, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określają przepisy art. 4 ust. 2 teże ustawy, zgodnie z którymi „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”.

Stosownie do zapisów art. ust. 2a ww. ustawy „regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a”.

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w przepisie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu, oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 cyt. wyżej ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów (z wyjątkiem materii wskazanej w ust. 2a, której regulacja ma charakter fakultatywny), podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2058/11) wyraził przekonanie, że konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że niektóre z jej przepisów Rada Miejska Śmigła uchwaliła z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego, wkraczając również w zakres spraw już uregulowanych aktami prawnymi wyższego rzędu.

W § 3 badanej uchwały Rada Miejska Śmigła postanowiła, że: „Właściciele nieruchomości zobowiązani są do niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż swoich nieruchomości oraz innych części tych nieruchomości służących do użytku publicznego. Obowiązek ten dotyczy również właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż ciągów pieszo-jezdnymi na szerokości 1,5 m ciągu przylegającego do danej nieruchomości.”.

W ocenie organu nadzoru Rada bez podstawy prawnej rozciągnęła obowiązek uprzątnięcia przez właścicieli nieruchomości błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z ciągów pieszo-jezdných położonych wzdłuż nieruchomości.

Zauważyć należy, że ustawodawca formułując w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach delegację do określenia przez radę gminy wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego odnosi się wyraźnie do terenu nieruchomości, a nie do terenów przyległych do danej nieruchomości. Z kolei przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, nakładający na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, nie może być interpretowany rozszerzająco. Ustawodawca wskazuje wprost co rozumie się przez chodnik w rozumieniu tego przepisu („za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych”). Rada gminy nie została upoważniona do zmiany czy też wiążącej interpretacji tejże definicji w akcie prawa miejscowego ani też do zamieszczania w przedmiotowym regulaminie przepisów, które prowadziłyby do rozszerzenia obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy.

Mocą § 4 zdanie drugie uchwały Rada zabroniła stosowania soli w celu ograniczenia śliskości chodnika położonego wzdłuż nieruchomości. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie takiego zakazu nie znajduje uzasadnienia w przepisach upoważniających do uchwalenia przedmiotowego regulaminu. Ponadto regulacja ta wkracza w materię unormowaną ustawą z dnia kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 ze zm.; art. 87b), jak również rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach (Dz. U. Nr 230, poz. 1960). W rozporządzeniu tym dopuszczono stosowanie chlorku sodu do usunięcia gołolodzie i oblodzenia, a także zapobiegania powstawaniu oblodzenia i śliskości pośniegowej.

W § 18 ust. 2 uchwały Rada zawarła ustalenia dotyczące częstotliwości odbierania odpadów komunalnych z terenów nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, postanawiając w pkt 1 lit. a, że bezpośrednio z nieruchomości niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne odbierane będą nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie.

W ocenie organu nadzoru Rada, zamieszczając w przedmiotowym regulaminie przepisy dotyczące częstotliwości odbierania odpadów komunalnych, winna uwzględnić regulacje ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odnoszące się do tej materii. Jedną z nich zawartą została w art. 6r ust. 3b, w myśl którego: „Dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne 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.”.

Powyższy przepis co prawda odnosi się do zakresu uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ww. ustawy, jednakże w sytuacji, gdy regulacje tożsamej materii zamieszczone zostały w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, nie mogą one pozostawać w sprzeczności z omawianymi normami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ponadto wszystkie uchwalane na podstawie tejże ustawy akty prawa miejscowego obowiązujące na terenie danej gminy winny być ze sobą spójne i tworzyć logiczną, niezawierającą sprzeczności, całość.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że wskazana w kwestionowanym przepisie uchwały częstotliwość odbioru zmieszanych odpadów komunalnych („nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie”) nie gwarantuje ustawowo wyznaczonej częstotliwości odbioru tychże odpadów z budynków wielolokalowych w części miejskiej gminy wiejsko-miejskiej (a taki charakter ma gmina Śmigiel), która w okresie od kwietnia do października nie może być rzadsza niż raz na tydzień.

Zadaniem legislacji gminnej wymaganej przez art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale nie

wszystkich obowiązków, lecz tylko takich, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Ponadto, jak zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r. (sygn. akt. II OSK 618/14), „przepisem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca upoważnił Radę Miejską do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy nie tylko pod względem zanieczyszczenia terenów przeznaczonych do wspólnego użytku ale i by nie zagrażał przebywającym tam osobom”. prawodawcy miejscowego muszą zatem ograniczać się wyłącznie do terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Kompetencji wynikającej z omawianego przepisu ustawy nie należy interpretować rozszerzająco z uwagi na konstytucyjnie zagwarantowaną ochronę prawa własności. Jak stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

W ocenie organu nadzoru w zakresie tak sformułowanego upoważnienia nie mieszczą się następujące przepisy badanej uchwały:

- przepis § 23 pkt 1, w którym Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości oraz osoby, pod nadzorem których znajdują się zwierzęta domowe, a w szczególności psy, do dbania o zdrowie, czystość i wygląd zwierząt (pkt 1); regulacje te wkraczają w materię zastrzeżoną dla ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.);
- uchwalony w § 23 pkt 3 obowiązek niedopuszczania do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe; zagadnienie to uregulowane jest w art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.);
- przepis § 24 ust. 2, w myśl którego „w przypadku zastosowania przez właściciela nieruchomości odpowiedniego oznakowania informującego o zakazie wprowadzania psów lub innych zwierząt na teren nieruchomości zakazuje się wprowadzania psów lub innych zwierząt na teren tej nieruchomości”, a w konsekwencji również odnoszącego się do tej regulacji przepisu § 24 ust. 3 o następującym brzmieniu: „Zakazy, określone w ust. 2, nie dotyczą psów przewodników”;
- przepisy § 27, w których wprowadzono nakaz lokalizowania kojców dla psów w odległości minimum 2 m od granicy sąsiedniej nieruchomości (ust. 1) oraz zobligowano posiadaczy psów na terenie nieruchomości gruntowej do umieszczania na furtce tabliczki ostrzegawczej oraz zamontowania dzwonka (ust. 2).

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że w § 2 uchwały, w którym Rada wymieniła ustawy, w zgodzie z którymi winny być interpretowane i stosowane postanowienia przyjętego przez nią regulaminu, w tytule ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym błędnie podana została data tejże ustawy (tj. 29 lipca 2005 r.). Na dzień podejmowania badanej uchwały ustawą obowiązującą była ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1688). Natomiast ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym została uchylona z dniem 1 stycznia 2016 r. mocą art. 141 ww. ustawy z dnia 11 września 2015 r.

Ponadto w § 29 uchwały błędnie odwołano się do przepisu § 27, podczas gdy prawidłowo winien być przywołany przepis § 28.

Mając na względzie powyższe, należało orzec 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.

w z. Wojewody Wielkopolskiego

Wicewojewoda Wielkopolski

(-) Marlena Małąg