



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 grudnia 2015 r.

Poz. 7321

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.469.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 11 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Mszana Nr XI/74/2015 z dnia 29 października 2015r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mszana, w całości - jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 1399 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 29 października 2015r. Rada Gminy Mszana przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mszana. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 12 listopada 2015r.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w myśl którego rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustęp 2 ww. artykułu określa natomiast enumeratywnie elementy, jakie powinien zawierać uchwalany przez radę gminy regulamin. Zgodnie z treścią tego przepisu 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.

Wskazać należy, iż przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu, ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie ściśle określonym. Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważniła radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest bowiem zamknięty i rada gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Podkreślić należy, iż elementy wskazane w powyższym przepisie mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006r., sygn. akt II SA/Wr 527/06; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007r., sygn. akt II SA/Rz 59/07, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wydawany na podstawie art. 4 ust. 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 regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007r. sygn. akt II SA/Gl 531/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006r. sygn. akt II SA/Bd 845/2006, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> oraz Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Bogusław Dziadkiewicz "Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach" LexisNexis Warszawa 2007, str. 155 - 156).

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 ustawy, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinno się uwzględnić przy ustalaniu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest określenie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy). W rozdziale 4 przedmiotowego regulaminu Rada Gminy określiła częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, nie określiła natomiast częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Nie można bowiem uznać, iż regulacja zawarta w § 11 ust. 10 regulaminu wskazująca, iż „właściciele nieruchomości obowiązani są do pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości w sposób systematyczny, nie dopuszczając do przepełnienia urządzeń do gromadzenia nieczystości ciekłych (zbiorników bezodpływowych, oczyszczalni przydomowych), gwarantując zachowanie czystości i porządku na terenie nieruchomości” realizuje powyższą delegację ustawową. Rada Gminy Mszana w przedmiotowym regulaminie nie określiła w sposób jasny i precyzyjny częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych, nie wypełniła zatem zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawodawcę. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 5 czerwca 2012r. „prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawy nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek określenia częstotliwości przez wskazanie odstępów czasowych dokonywania tej czynności przez właścicieli nieruchomości (sygn. II SA/Bd 171/12, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). W innym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie (wyrok z dnia 4 grudnia 2014r. sygn. akt II SA/Lu 155/14, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*) orzekł, iż "obowiązkiem organu stanowiącego gminy (...) było precyzyjne określenie, w jakich odstępach czasowych należy pozbywać się

odpadów i nieczystości ciekłych. Tymczasem użyte przez Radę określenia "w sposób gwarantujący, że nie nastąpi ich wypływ ze zbiornika" czy też "w sposób nie dopuszczający do ich przepelnienia" nie wyczerpują ustawowego obowiązku określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawy wymaga bowiem precyzyjnego i jasnego określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych, tak aby adresat uchwały nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Tylko w takiej sytuacji delegacja ustawowa jest spełniona".

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż Rada Gminy Mszana w przedmiotowym regulaminie winna określić jednoznacznie, z jaką częstotliwością właściciele nieruchomości zobowiązani są do pozbywania się nieczystości ciekłych. Brak powyższej regulacji, stanowiącej obligatoryjny element każdego regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach przesądza o nieważności całej uchwały.

Poza wskazanym powyżej naruszeniem prawa kwalifikującym badaną uchwałę do stwierdzenia jej nieważności w całości, Rada Gminy Mszana dopuściła się również innych naruszeń prawa.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy jedną z frakcji odpadów komunalnych gromadzonych w sposób selektywny są zużyte opony. Tymczasem, w § 3 ust. 1 pkt 13 przedmiotowego regulaminu Rada Gminy wprowadziła, w procesie prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, wydzieliła frakcje odpadów obejmującą zużyte opony, jednakże wprowadziła – nieprzewidziane ustawą ograniczenie. Mianowicie w przepisie tym Rada ograniczyła selektywną zbiórkę wyłącznie do zużytych opon pochodzących jedynie z pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony. Działanie takie nie znajduje uzasadnienia w treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmującego mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Rada realizując powyższą delegację powinna wskazać warunki, które należy spełnić, aby opisane powyżej czynności były dopuszczalne. Do kompetencji Rady nie należy natomiast wprowadzanie ograniczeń w zakresie mycia pojazdów tylko do określonych w regulaminie części pojazdów. Tymczasem, Rada Gminy Mszana w § 5 ust. 1 regulaminu ograniczyła czynność związaną z myciem pojazdów samochodowych wyłącznie do mycia nadwozia. Również w stosunku do wymagań dotyczących naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi Rada wprowadziła ograniczenie polegające wyłącznie na dokonywaniu doraźnych napraw - § 5 ust. 2 pkt 1 regulaminu. Dodatkowo wskazania wymaga, iż nie może być uznane za prawidłowe i odpowiadające wymogom prawidłowej legislacji posłużenie się przy określaniu rodzaju napraw nieostrym zwrotem "doraźne", gdyż nie pozwala to na skonkretyzowanie dozwolonego Regulaminem zachowania. Ponadto literalne odczytywanie treści § 5 ust. 2 pkt 1 regulaminu daje podstawy do twierdzenia, że naprawy innego rodzaju niż "doraźne" mogą być dokonywane przez właściciela samochodu bez zachowania warunku nieuciążliwości dla sąsiadów, co niewątpliwie pozostaje w sprzeczności z celem przepisu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 października 2015r. sygn. akt IV SA/Po 585/15, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Zgodnie z delegacją ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące 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.

Z treści tego przepisu jednoznacznie wynika, iż rada gminy posiada kompetencję jedynie do określenia warunków rozmieszczania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym – nie zaś do formułowania wymogów w tym zakresie w odniesieniu do miejsc, w których pojemniki takie są rozmieszczone. Wprowadzenie zatem do treści przedmiotowej uchwały postanowienia § 9 ust. 2, oznacza rozszerzenie w sposób nieuprawniony obowiązków właścicieli nieruchomości, określonych w art. 5 ust. 1 ustawy (por. WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011r. sygn. II SA/Gd 618/11, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Tego rodzaju zastrzeżenie odnosi się również do regulacji zawartej w § 13 ust. 4 regulaminu.

W przepisie tym Rada wskazała, iż pojemniki i worki na terenach przeznaczonych do użytku publicznego należy usytuować na gruncie w miarę utwardzonym.

W § 12 ust. 3 niniejszego regulaminu Rada postanowiła, iż „usuwanie odpadów i opróżnianie przenośnych toalet z miejsc imprez masowych winno być wykonane niezwłocznie po zakończeniu imprezy, bądź w trakcie w ramach potrzeb”. W ocenie organu nadzoru brak jest umocowania ustawowego do nałożenia na organizatorów imprez masowych wskazanych wyżej obowiązków. Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, a tylko on może być adresatem obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 ustawy, na które ustawa nakład wprost określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. Ponadto regulacje dotyczące organizowania imprez masowych określa ustawa z dnia 20 marca 2009r. o bezpieczeństwie imprez masowych (tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 611), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie w postaci odpowiedniego upoważnienia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010r. sygn. akt II SA/Bd 1336/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W § 16 ust. 1 pkt 4 regulaminu Rada określiła, iż „postanowienia pkt. 1-3 dotyczą także zwierząt nie udomowionych, utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych”. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, regulamin powinien zawierać postanowienia dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujące obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe i mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Jednakże, zdaniem organu nadzoru z przywołanego powyżej przepisu nie wynika kompetencja Rady Gminy do rozszerzania tego obowiązku także na zwierzęta nieudomowione. Norma kompetencyjna stanowi jasno jedynie o obowiązkach osób utrzymujących zwierzęta domowe. Ponadto, stosownie do definicji zawartej w art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 856 ze zm.) przez zwierzęta domowe rozumie się zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Tylko w odniesieniu do takich zwierząt Rada posiada kompetencje do regulacji obejmującej obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe i mającej na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Dlatego też wykróceniem poza ramy wskazanego upoważnienia jest wprowadzenie norm odnoszących się do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta nieudomowione. W związku z powyższym § 16 ust. 1 pkt 4 regulaminu narusza prawo w stopniu istotnym.

W § 18 ust. 2 regulaminu Rada Gminy określiła terminy przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji przyjmując jednocześnie, że deratyzacja będzie przeprowadzana dodatkowo niezwłocznie w każdy przypadku masowego pojawienia się gryzoni. Natomiast w § 18 ust. 3 regulaminu Rada Gminy postanowiła, że: „Dodatkowo deratyzację przeprowadza się w przypadku pojawienia się gryzoni lub pogarszania się stanu sanitarno-epidemiologicznego w porozumieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym.” Należy zauważyć, iż wyznaczenie obszarów podlegających deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia stanowi wyłączną kompetencję rady gminy zawartą w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. W ramach upoważnienia wynikającego z powołanego przepisu ustawy nie mieści się kompetencja do nakładania obowiązków na powiatowego inspektora sanitarnego. Uprawnienia państwowego powiatowego inspektora sanitarnego regulują przepisy ustawy z dnia 14 marca 1985r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2015r. poz. 1412), a szczególnie art. 1 – art. 6a tej ustawy. Ani ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ani ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje radzie gminy kompetencji do kształtowania jakichkolwiek uprawnień organu administracji publicznej, jakim jest państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Możliwości takiej nie daje w szczególności wykładnia przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, ponieważ w pojęciach "wyznaczenie obszaru" i "terminu przeprowadzania" deratyzacji nie mieści się kwestia opiniowania czy uzgadniania procesu deratyzacji przez inspektora sanitarnego (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 maja 2013r., sygn. akt II SA/Wr 224/13). Również postanowienie zawarte w § 18 ust. 1 regulaminu wskazujące, iż obowiązkowa deratyzacja będzie przeprowadzona na koszt właściciela nieruchomości nie ma oparcia w treści przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 roku sygn. akt II SA/Wr 424/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 listopada 2013r., sygn. akt IV SA/Po 549/13).

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż Uchwała Nr XI/74/2015 Rady Gminy Mszana z dnia 29 października 2015r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Mszana została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnianym koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Mszana