



WOJEWODA PODKARPACKI

ul. Grunwaldzka 15
35-959 Rzeszów
skr. poczt. 297

P-II.4131.2.95.2016



2016-06-27
M. B. Dec

Rzeszów, 2016-06-22



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 8 pkt 4 w zakresie treści „Miejsca ustawienia pojemników właściciel nieruchomości jest obowiązany utrzymywać w czystości”, § 9 ust. 2 zdanie drugie w zakresie treści „oraz dezynfekcja co najmniej raz na kwartał”, § 9 ust. 3 i ust. 4, § 12 ust. 3, § 14 ust. 2 i ust. 3, § 15 ust. 3, ust. 4, ust. 5 uchwały Nr XXVI/567/2016 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 17 maja 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Rzeszów.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 17 maja 2016 r. Rady Miasta Rzeszowa podjęła uchwałę Nr XXVI/567/2016 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Rzeszów. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 maja 2016 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza wykazała, że niektóre zapisy przedmiotowej

uchwały naruszają prawo, w związku, z czym w dniu 6 czerwca 2016 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Prezydent Miasta Rzeszowa pismem z dnia 16 czerwca 2016 r. złożył wyjaśnienia dotyczące kwestionowanych zapisów uchwały – wskazując na zasadność ich wprowadzenia.

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, stanowiącego podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego. 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 we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
 - 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 (ust. 2).

Podkreślić należy, że powyższe wyliczenie kategorii spraw przekazanych organowi stanowiącemu gminy do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ma charakter wyczerpujący. W postanowieniach regulaminu winny znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich określonych w art. 4 ust. 2 ustawy punktów jednocześnie, nie wolno w nim zamieszczać postanowień wykraczających poza zakres delegacji ustawowej. Nakładanie bowiem na właścicieli nieruchomości obowiązków wykraczających poza delegację ustawową wkracza w sferę praw i wolności obywatelskich zastrzeżoną dla aktów wyższego rzędu. Jednocześnie zaznaczyć należy, że wszelkie odstępstwa od katalogu zawartego w ww. przepisie stanowią istotne naruszenie przepisów prawa. Konstytucyjna zasada praworządności zawarta w art. 7 wymaga, by materia regulowana podjętym aktem wykonawczym wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego, w tym wypadku aktu prawa miejscowego. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10). Ponadto zaznaczyć trzeba, że rada gminy wydając regulamin czystości i porządku w gminie musi mieć na uwadze inne przepisy zawarte w ustawach.

Za przekroczenie ustawowego upoważnienia należy uznać zapis § 8 pkt 4 regulaminu w zakresie treści „Miejsce ustawienia pojemników właściciel nieruchomości jest obowiązany utrzymywać w czystości”, zapis § 9 ust. 2 w zakresie treści „oraz dezynfekcja co najmniej raz na kwartał”, treść § 9 ust. 3, zabraniająca gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne,

śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu, odpadów z remontów, ziemi, szlamów, substancji toksycznych, żrących, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, odpadów zielonych oraz treść § 9 ust. 4 zakazując poddawania procesowi zgniatania odpadów komunalnych umieszczonych w pojemnikach (nie dotyczy prasokontenerów) – uchwalonego przez Radę Miasta Rzeszowa.

Jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku – regulamin określa warunki rozmieszczenia pojemników i ich utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Obowiązek utrzymania należytego stanu sanitarnego nieruchomości odnosić się może, zgodnie z ww. art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy wyłącznie do utrzymania urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. Ustawa nie upoważnia do określenia w regulaminie obowiązku utrzymania należytego stanu sanitarno-higienicznego („w czystości”) nieruchomości, na których są usytuowane przedmiotowe urządzenia. Zatem zapis § 8 ust. 4 we wskazanej wyżej treści stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego (wyrok WSA w Łodzi z 13 sierpnia 2015 r., II SA/Łd 515/15). Poza delegacją art. 4 ust. 2 wykraczają również powołane wyżej zapisy § 9 ust. 2, ust. 3 i ust. 4. Nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku dokonywania okresowego dezynfekowania pojemników stanowi bezprawne rozszerzenie obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy (wyrok WSA w Poznaniu z 5 października 2015 r., IV SA/Po 576/15). Sformułowane w § 9 ust. 3 i 4 zakresy dotyczące umieszczania wskazanych odpadów w pojemnikach jest również przekroczeniem delegacji ustawowej, gdyż nie wynikają one z norm kompetencyjnych zawartych w art. 4 ust. 2 ustawy.

Przekroczeniem delegacji ustawowej jest zapis § 12 ust. 3 regulaminu dotyczący usuwania nieczystości ciekłych z szaletów przenośnych. Nakaz wprowadzony w powyższym przepisie nie jest objęty delegacją przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 gdzie ustawodawca przyznał radzie gminy legitymację do ustalenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego Rada Miasta Rzeszowa wprowadziła do regulaminu również kolejne regulacje dotyczące zwierząt, w tym dotyczące zasad utrzymywania zwierząt egzotycznych (§ 14 ust. 2 i 3 regulaminu) oraz zabezpieczenia przed wydostaniem się z

pomieszczenia utrzymywanych w lokalach mieszkalnych i usługowych. Artykuł 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnił organ gminy do uregulowania w uchwale obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w rozumieniu art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, a do takich zwierząt nie należą z pewnością zwierzęta egzotyczne. W tej sytuacji brak jest podstaw do regulowania w uchwale w sposób szczegółowy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta egzotyczne oraz wprowadzanie swego rodzaju sankcji za pozostawienie takich zwierząt bez opieki.

Ponadto wskazuje się, że w ocenie organu nadzoru ustanowienie zakazu wpuszczania zwierząt domowych do piaskownic i na place zabaw dla dzieci (§ 15 ust. 3 pkt 2), a także wprowadzania zwierząt domowych do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły zakaz (z wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych) - § 15 ust. 3 pkt 1 i § 15 ust. 4 regulaminu - nie stanowi właściwego środka ochrony przed stwarzanym przez te zwierzęta zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku - o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jak wynika z orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 725/13 przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do wniosku o dopuszczalności ustanowienia w regulaminie zakazu wprowadzania zwierząt domowych do wszelkich miejsc użytku publicznego (terenów przeznaczonych do wspólnego użytku), skoro taki zakaz niewątpliwie w najwyższym stopniu zapewniłby eliminację jakichkolwiek zagrożeń i uciążliwości dla ludzi oraz zanieczyszczeń pochodzących od zwierząt. Taki wniosek byłby zaś w sposób oczywisty nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym. Dlatego też należy podzielić pogląd, że ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie upoważnił rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania psów na określone tereny, lecz do ustalenia takiego sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy ani nie zagrażał przebywającym tam osobom (por. wyrok WSA z 11 maja 2011 r., II SA/Bd 193/11, wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2015 r., II SA/Łd 515/15).


Ponadto Rada Miasta nie była uprawniona do ustanowienia zakazu hodowli zwierząt domowych (§ 15 ust. 5) bowiem wprowadzenie takiego zakazu może wynikać z odpowiednich regulacji (np. regulaminów) dotyczących korzystania z danych obiektów (wyrok WSA z 26 listopada 2013 r., II SA/Gd 553/13, z 16 czerwca 2015 r. II SA/Łd 176/15).

Wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podstawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada (wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12). Cytowany powyżej przepis określa granicę upoważnienia w ramach, którego może działać rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustawodawca określił w sposób enumeratywny co powinien zawierać taki regulamin. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy podobnie, jak każda inna uchwała organu samorządu terytorialnego, musi formułować postanowienia jedynie w granicach upoważnienia ustawowego, regulując tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Powyższe wynika z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym gminie na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jak i z art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji wymagającego, by materia regulowana podjętym aktem wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia. Tak więc, wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 4 ust. 2 ustawy przesądzają o naruszeniach przepisu upoważniającego jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, które obliguje organ nadzoru do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu w całości lub w części (wyrok WSA z 23 października 2013 r., IV SA/Po 748/13 oraz wyrok WSA z 18 kwietnia 2013 r., II SA/Sz 238/13). Stosownie do art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, jedynie tylko w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru ogranicza się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

W świetle powyższego, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec, jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4a, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO


Marcin Zaborniak
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU

Otrzymują:

1. Prezydent Miasta Rzeszowa
2. Przewodniczący Rady Miasta Rzeszowa

