



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 214/XXIV/2016 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kłobuck, 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 2016r., poz. 250), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2016r. Rada Miejska w Kłobucku podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kłobuck. W podstawie prawnej przedmiotowego aktu powołano między innymi art. 4 ust. 2 ustawy. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W uchwale rady gminy (regulaminie) zatem muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak natomiast uregulowania którejkolwiek z kwestii wskazanych w tym przepisie, uznawany jest za istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010r., sygn. akt II SA/Gd 212/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W ocenie organu nadzoru przyjęty przez Radę Miejską w Kłobucku regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kłobuck nie wypełnia w całości delegacji ustawowej określonej przepisem art. 4 ust. 2 ustawy. Nie zawiera on bowiem wyczerpującej regulacji wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy w zakresie uprzątnięcia błota śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W szczególności wymogów ustawowych w odniesieniu do wskazanej materii nie spełnia przyjęcie postanowienia § 6 regulaminu. Norma ta wprowadza wymagania jedynie co czynności podejmowanych na chodnikach położonych wzdłuż nieruchomości. W oparciu o ww. przepis ustawowy nie można nakazać właścicielom nieruchomości czynności związanych z usuwaniem śliskości chodnika. Zakres obowiązków w tym przedmiocie wynika bezpośrednio z art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy. Kwestii tych nie można normować w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Stąd postanowienie § 6 uchwały wykracza poza zakres upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2015r., sygn. akt II SA/Gl 1151/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Brak stosownych regulacji w powyższym zakresie przesądza o wadliwości całego aktu, który pozbawiony elementów obligatoryjnych nie realizuje upoważnienia ustawowego. Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm prawnych zobowiązuje do formułowania ich w taki sposób, by delegacja ustawowa realizowana była precyzyjnie i kompleksowo. Zarzut ten dotyczy także postanowień § 25 ust. 1 i 2 uchwały. Zgodnie z wolą ustawodawcy określenie terminu i obszaru, na terenie którego przeprowadza się deratyzację, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy. Regulacja zawarta w § 25 ust. 1 i 2 regulaminu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy poprzez pominięcie kwestii terminów i obszarów jej przeprowadzenia. Z kolei pozostawienie w obrocie prawnym samego postanowienia ust. 3 omawianego przepisu spowodowałoby wypaczenie intencji uchwałodawcy (wyrażonej w ust. 1 tego przepisu), ograniczając obszar poddany obowiązkowi przeprowadzania deratyzacji wyłącznie do zabudowy wielorodzinnej.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, iż przedmiotowa uchwała ma bezsprzecznie charakter aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Normatywny charakter niniejszej uchwały przesądza zaś o konieczności formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Taki bowiem wymóg stawia aktom prawa miejscowego art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Takie rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie poprzez przepisy prawa miejscowego w sferę praw i wolności obywateli. Dlatego też organ uchwałodawczy gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został wyraźnie do tego upoważniony. Niedopuszczalnym jest zatem zamieszczanie w treści omawianej uchwały sformułowań nie znajdujących uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia. Ponadto postanowienia uchwały nie powinny powtarzać kwestii uregulowanych w ustawie upoważniającej lub w innych aktach normatywnych.

Wskazana powyżej norma kompetencyjna z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie pozwala na nałożenie na podmioty prywatne obowiązku przeprowadzenia deratyzacji, jak to uczyniono w ust. 1 kwestionowanego postanowienia § 25 uchwały (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 czerwca 2014r., sygn. akt II SA/Gl 519/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ponadto w ust. 4 tego przepisu Rada przyjęła, iż „Deratyzacje w innych terminach i na innym obszarze niż wymienione w ust. 3 należy przeprowadzić w przypadku nakazu Państwowego Inspektora Sanitarnego w Kłobucku oraz w każdym przypadku wystąpienia gryzoni”. Tymczasem, organ stanowiący gminy zobowiązany jest do ścisłego wypełnienia dyspozycji, wskazanej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Poza materię zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy wykracza także § 7 ust. 3 Regulaminu. Uzależnienie możliwości prowadzenia doraźnych napraw „i regulacji” pojazdów mechanicznych w obrębie nieruchomości od braku uciążliwości dla sąsiadów i braku skażenia powierzchni ziemi lub wód podziemnych, po pierwsze wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego, zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego, a po drugie wprowadza warunek braku zanieczyszczenia, który jest zbyt ogólny, aby adresaci normy mogli go zachować. Ponadto powyższe kwestie uregulowane zostały w art. 39 ustawy z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2015r., poz. 469 ze zm.).

W ocenie organu nadzoru w normie artykułu 4 ust. 2 ustawy nie znajdują także uzasadnienia następujące postanowienia regulaminu:

- § 4 pkt 2 - nakazujący utrzymywanie na terenie nieruchomości należytego stanu sanitarno-higienicznego,

- § 18 ust. 3 - w części przewidującej nałożenie na właścicieli nieruchomości dodatkowego obowiązku wystawiania pojemników poza teren nieruchomości na czas odbierania odpadów (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 listopada 2013r., sygn. akt II SA/GI 974/13),

- § 19 wprowadzający na terenie gminy następujące zakazy: spalania odpadów na powierzchni ziemi, w instalacjach grzewczych budynków oraz w pojemnikach na odpady komunalne (pkt 1), wykorzystywania koszy ulicznych do zbierania odpadów komunalnych powstałych w indywidualnych gospodarstwach domowych oraz powstających w wyniku prowadzonej działalności (pkt 2 i 3), gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne: substancji palnych, żrących toksycznych gorącego popiołu lub wlewania substancji ciekłych (pkt 4),

- § 4 pkt 3 zakazujący zbierania w pojemnikach i workach odpadów niebezpiecznych.

Należy wskazać, iż zakazy dotyczące postępowania z odpadami zostały uregulowane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o odpadach. Ustawa ta określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. O tym, że powyższe regulacje nie powinny być zamieszczone w regulaminie wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 6 lutego 2013r., sygn. akt II SA/Go 1076/12, NSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy z dnia 22 lutego 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1484/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Należy również zasygnalizować, iż wprowadzenie w § 19 pkt 1 uchwały wyjątku od zakazu spalania w odniesieniu do określonych odpadów z drewna – przy zastosowanej konstrukcji tego przepisu - dopuszcza możliwość spalania tej kategorii odpadów także w pojemnikach. Rozwiązanie takie jest zatem sprzeczne z przepisem art. 30 ust. 1 ustawy o odpadach.

Ponadto z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady gminy sformułowanie całkowitego zakazu hodowli psów i kotów w budynkach wielorodzinnych i w budynkach wspólnot mieszkaniowych, jak to uczyniono w § 23 ust. 7 regulaminu. Jednocześnie w ust. 4 tego przepisu z nieuzasadnionych przyczyn odmiennie potraktowano sytuację osób niewidomych, korzystających z psów – przewodników (tu zwolniono te osoby z zakazu wprowadzania zwierząt) oraz innych osób niepełnosprawnych (wobec których takiego zwolnienia nie przewidziano). Rozwiązanie to należy ocenić jako nieuzasadnione i dokonane bez upoważnienia ustawowego zmodyfikowanie uprawnień osób niepełnosprawnych

korzystających z psów asystujących, wynikających z art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2011r., Nr 127, poz. 721 ze zm.). Wskazany przepis regulaminowy stanowi bowiem o zakazie - co do zasady - wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem przedmiotowego zakazu w odniesieniu do osób niewidomych, korzystających z pomocy psów - przewodników. W wyniku takiego sformułowania regulamin zawęził zatem krąg podmiotów posiadających uprawnienie do wchodzenia do tych obiektów wraz z psem asystującym jedynie do osób niewidomych. Wskazać w tym miejscu należy, że przepis art. 20a ust. 1 i 2 ww. ustawy przewiduje, że prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej jak i do środków różnorodnej komunikacji i transportu wraz z psem asystującym przysługuje osobie niepełnosprawnej, a nie tylko osobie niewidomej.

Należy także zasygnalizować, iż poza delegacją ustawową do podjęcia niniejszego aktu pozostaje ust. 9 ww. przepisu. Stanowi on jedynie przepis informacyjny dla właścicieli zwierząt o odpłatnych usługach świadczonych przez schronisko. Jednocześnie – w zakresie zwierząt bezdomnych – wkracza w zakres odrębnego aktu – to jest uchwały w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy, podejmowanej w oparciu o art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.). Zabieg ten jest niedopuszczalny. Co więcej, postanowienie przesadzające o odpłatnym dostarczaniu zwierząt bezdomnych do schroniska godzi w treść art. 11 powołanej ustawy.

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 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