



Poznań, 2017 04. 28

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.234.2017.3

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

URZĄD GMINY w Godziszach Wielkich	
DATA WPŁYWU	2017 -05- 04
PODPIS	<i>[Signature]</i> ps-23/15

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

orzekam

nieważność uchwały nr XXXI/184/2017 Rady Gminy Godziesze Wielkie z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Godziesze Wielkie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Rada Gminy Godziesze Wielkie na sesji w dniu 27 marca 2017 r. podjęła uchwałę nr XXXI/184/2017 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Godziesze Wielkie.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 marca 2017 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały, stwierdził co następuje:

Przepis art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej „ustawą”) stanowi, jakie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku powinien zawierać regulamin utrzymania czystości i porządku podejmowany przez rady gmin.

W myśl art. 4 ww. ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który 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.

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w przepisie art. 4 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 ww. ustawy.

Organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy Godziesze Wielkie przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego m.in. poprzez nałożenie w przedmiotowej uchwale obowiązków i nakazów, które nie są objęte treścią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

I

W toku badania legalności uchwały nr XXXI/184/2017 Rady Gminy Godziesze Wielkie podjętej w dniu 27 marca 2017 r. organ nadzoru stwierdził naruszenie przepisów prawa skutkujące stwierdzeniem jej nieważności.

W § 7 ust. 3, 4, 5 i 7 przedmiotowego Regulaminu Rada ustaliła częstotliwość odbioru odpadów komunalnych z terenu Gminy, tymczasem na mocy art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy Rada winna określić częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych.

Należy wskazać, iż zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 3 cyt. ustawy rada gminy uchwała regulamin, który określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Zgodnie natomiast z treścią art. 6r ust. 3 Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Porównanie i analiza tych dwóch przepisów w sposób oczywisty wskazuje, że każdy z nich ma innego adresata. Artykuł 4 ust. 2 pkt 3 ustawy skierowany jest do wytwórców tych odpadów, właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady i odnosi się do częstotliwości oraz sposobu pozbywania się odpadów (...), zaś art. 6r. ust. 3 ustawy adresowany jest do odbierających te odpady

od ww. podmiotów i odnosi się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. W uchwale, wydanej na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3, powinna zostać określona częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Z lektury zaskarżonej uchwały wynika, że Rada Gminy Godziesze Wielkie nie określiła częstotliwości pozbywania się odpadów od właściciela nieruchomości. Brak uregulowania przez radę gminy którejkolwiek kwestii wskazanej w powyższym przepisie ustawy jest istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

II

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 cyt. ustawy uprawnia Radę wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać, jak to uczyniła w § 12 Regulaminu, podmiotów (tu właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku, a co za tym idzie obciążenia ich kosztami jego realizacji (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12). Nadto obowiązek taki wynika z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1866 ze zm.) o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, zgodnie z którym właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należytych stanie higieniczno-sanitarnym, w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności zwalczając gryzonie. Z powyższego przepisu wynika więc, że nie tylko na właścicielu spoczywają ww. obowiązki.

Nadto formułując treść rozdziału VIII zatytułowanego „Wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia” de facto Rada Gminy nie wskazała ani obszarów, które winny podlegać obowiązkowej deratyzacji ani terminów jej przeprowadzenia. Z pewnością za wskazanie terminu nie można uznać zapisu „właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi zobowiązani są do przeprowadzania, co najmniej raz do roku, deratyzacji”. Zapis ten można by co najwyżej potraktować jako częstotliwość przeprowadzenia deratyzacji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 16 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Po 916/13 wskazał, że zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, że celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Z analizy całego art. 4 u.c.p.g. wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy, gdyż sam regulamin odnosi się do całej gminy, ale konkretnych jej obszarów. Obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości na terenie całej gminy jest zatem naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.

III

W opinii organu nadzoru postanowienia przedmiotowego Regulaminu zapisane w § 10 ust. 2 i 3 należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową tj. iż zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W § 10 ust. 2 Regulaminu Rada zobowiązała osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy, do trzymania ich na terenie swojej nieruchomości. Z powyższego wynika zatem, iż trzymanie zwierząt domowych na terenie „cudzych” nieruchomości jest zabronione. Wprowadzenie powyższego ograniczenia prowadzi do nieuzasadnionego

ograniczenia praw jednostki. Brak jest bowiem jakichkolwiek norm rangi ustawowej, które zabraniałyby trzymać zwierzęta domowe na terenie nieruchomości stanowiących własność osób trzecich (oczywiście za ich zgodą). W ocenie organu nadzoru ograniczenie możliwości trzymania psów jedynie do terenu swojej własnej nieruchomości nie znajduje uzasadnienia prawnego i nie mieści się w delegacji art. 4 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy. Przepis ten upoważnia radę gminy wyłącznie do sformułowania obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, nie zaś do określenia wymogów dotyczących postępowania właścicieli ze zwierzętami – w przedmiotowej uchwale poprzez wskazanie obowiązkowego miejsca „trzymania” zwierząt domowych.

W § 10 ust. 3 Regulaminu Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do odpowiedniego oznakowania nieruchomości tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem. Wyżej wymieniony nakaz również nie znajduje uzasadnienia prawnego. 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.

IV

W opinii organu nadzoru za niewłaściwe należy również uznać zapisy zawarte w § 13 Regulaminu, dotyczące kontroli. Zostały one bowiem ustanowione z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Należy stwierdzić, że enumeratywne, wyczerpujące określenie w art. 4 ustawy spraw mających być objętych regulaminem określającym szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oznacza, że organ gminy zobligowany jest do objęcia nim tylko kwestii wskazanych w upoważnieniu ustawowym. Zakres możliwej dla rady gminy regulacji nie zawiera obowiązku i uprawnienia do regulowania nadzoru/kontroli przestrzegania regulaminu.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że enumeratywne, wyczerpujące określenie w art. 4 ustawy spraw mających być objętych regulaminem określającym szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oznacza, że organ gminy zobligowany jest do objęcia nim tylko kwestii wskazanych w upoważnieniu ustawowym. Organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy Godziesze Wielkie przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego m.in. poprzez nałożenie obowiązków i nakazów, które nie są objęte treścią ww. artykułu, z drugiej zaś strony nie zawarła w Regulaminie wszystkich obligatoryjnych elementów, które winny się w nim znaleźć.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono 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.

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Godziesze Wielkie
- 2) Wójt Gminy Godziesze Wielkie


Wojewoda Wielkopolski
Zbigniew Hoffmann