



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 3 sierpnia 2016 r.

Poz. 4639

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN-II.4131.1.28.2016

Wojewody Małopolskiego

z dnia 2 sierpnia 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 446) stwierdza się nieważność w całości uchwały Rady Gminy Bochnia Nr XVIII/188/16 z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bochnia.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XVIII/188/16 z dnia 22 czerwca 2016 r. Rada Gminy Bochnia ustaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bochnia.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru oraz do redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Małopolskiego w dniu 4 lipca 2016 r. Została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 11 lipca 2016 pod poz. 4164.

Pismem z dnia 5 lipca 2016 r. organ nadzoru zawiadomił o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności, w części, badanej uchwały.

W uzasadnieniu wszczęcia postępowania nadzorczego organ nadzoru wskazał, że:

Wstępna ocena zgodności z prawem badanej uchwały wykazała, że § 3 ust. 3 lit. b) i c) oraz ust. 6 i 8, § 5, § 6, § 7 tiret pierwsze, § 9, § 11 ust. 1 lit. f) oraz ust. 13, § 14 ust. 1, § 16 ust. 9, § 18 ust. 4, § 19 ust. 3 w zakresie słów „w terminie dwóch tygodni od momentu stwierdzenia tego faktu”, § 20 ust. 2, § 21, § 23 ust. 3 lit. b), § 25 ust. 1 pkt 1 i 2, § 26 ust. 2, § 27, § 29 ust. 1 oraz § 30 ust. 2 i 3 załącznika nr 1 do uchwały naruszają przepisy art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 250).

Będący podstawą prawną badanej uchwały przepis art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 250) stanowi, że:

1. 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.

2. 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.

2a. Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.

3. Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.

Przepis ten stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Z jednej strony nie daje on zatem radzie gminy prawa ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podstawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, wyroki WSA w Łodzi sygn. akt II SA/Łd 746/15 i 549/15 - orzeczenia dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Z drugiej strony regulacja art. 4 ust. 2 ustawy ma przy tym charakter wyczerpujący, tj. uchwalając na jej podstawie regulamin czystości i porządku, rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 507/13 - orzeczenie dostępne jw.).

W dniu 18 lipca 2016 r. do organu nadzoru wpłynęły wyjaśnienia Wójta Gminy Bochnia, z których wynika, że organy Gminy Bochnia mają świadomość naruszenia prawa w zdecydowanej większości zakwestionowanych przez organ nadzoru zapisów uchwały oraz znają judykaty sądów administracyjnych stwierdzające nieważność analogicznych rozwiązań w uchwałach innych gmin, niemniej jednak do uchwalenia niezgodnych z prawem rozwiązań skłoniło radę gminy przeświadczenie, że w inny sposób nie można racjonalnie zapewnić egzekwowania porządku i czystości w gminie. W ocenie organów Gminy Bochnia fakt, że *regulacja art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ma charakter wyczerpujący - prowadzi do pozbawienia jednostki samorządu terytorialnego środków służących zapewnieniu czystości i porządku na jej terenie*.

Jednakże trudno zgodzić się z tą argumentacją, bowiem u podstaw tworzenia i stosowania prawa leży założenie racjonalności prawodawcy, a więc przyjęcie, że prawodawca jest w swym działaniu zoptymalizowany ze względu na posiadaną wiedzę językową i merytoryczną w danej dziedzinie oraz dysponuje uporządkowanym i rozwiniętym systemem wartości. W tym kontekście oraz biorąc pod uwagę

art. 7 i art. 87 Konstytucji RP stwierdzić należy, że organy Gminy Bochnia wykazały się niezrozumieniem zarówno intencji prawodawcy jak i istoty uregulowań prawnych, leżących u podstaw normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na podkreślenie zasługuje, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielanie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa. (wyrok TK z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05, opubl. OTK 118/10/A/2005).

Wskazać należy, że podniesione przez Wójta Gminy Bochnia argumenty, przemawiające za dopuszczalnością uchwalenia kwestionowanych zapisów świadczą o błędnej wykładni przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który precyzuje zagadnienia, jakie powinny być zawarte w uchwalanym przez radę gminy regulaminie utrzymania czystości i porządku. Gmina nie może wykraczać poza swoje kompetencje nawet, jeśli cel wprowadzanych wymogów dla mieszkańców jest słuszny (wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r. sygn. akt II OSK 654/14).

Dodać należy, że kwestionowana uchwała Rady Gminy Bochnia wypełnia, w ocenie organu nadzoru, wszystkie cechy, które decydują, iż dany akt prawny jest aktem prawa miejscowego w znaczeniu ustrojowym. Jest to bowiem akt prawny o charakterze podustawowym, stanowiony na podstawie i w granicach ustaw. Jest on także aktem powszechnie obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Ponadto wynikają z niego normy mające walor generalny, tj. jest adresowany do podmiotów określonych rodzajowo, do podmiotów zewnętrznych wobec gminy, kształtując ich sytuację prawną (tzn. wyznacza ich obowiązki i prawa). Zatem organ upoważniony do wydania uchwały wykonawczej względem ustawy nie może dowolnie, z przekroczeniem kompetencji ustawowej nakładać na mieszkańców gminy obowiązków, naruszałoby to bowiem konstytucyjny nakaz działania na podstawie prawa (art. 7). Skoro akt ten ma charakter normatywny to odnosi się do wszystkich mieszkańców gminy i *jako akt należący do kategorii prawa miejscowego powinien on spełniać wymogi ustanowione dla tej kategorii aktów wydawanych przez organ stanowiący. W tym zakresie podstawowym przepisem mającym zastosowanie jest art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Skoro akty prawa miejscowego stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa zatem koniecznym jest stosowanie w stosunku do nich zasad tworzenia, techniki legislacyjnej oraz obowiązywania systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Stosownie natomiast do treści art. 94 Konstytucji organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Dlatego tworzenie aktów prawa miejscowego wymaga zawarcia uprzednio w ustawie odpowiedniej delegacji. Postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie mogą więc przede wszystkim wykraczać poza zakres upoważnienia ustawowego, nie mogą być również niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, czy też powtarzać regulacji zawartych w takich normach. Nieprzestrzeganie przy uchwalaniu tego typu aktów normatywnych wyżej wskazanych zasad musi skutkować nieważnością takiego wadliwego aktu. Tego typu błędy legislacyjne są traktowane w orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., II OSK 1077/09).*

Jednocześnie podkreślić należy, że zgodnie z § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, przy czym stosownie do § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej. Jednocześnie stosownie do § 136 rozporządzenia w akcie prawa miejscowego nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. Powtórzenie przepisów ustawowych w akcie niższego rzędu oraz jakakolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez rzeczony akt jest niedopuszczalna i jest uznawana w orzecznictwie za rażące naruszenie prawa powodujące nieważność aktu (vide wyroki WSA w Poznaniu: z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie IV SA/Po 431/11, z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie IV SA/Po 746/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2015 r. w sprawie II SA/Łd 515/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Podsumowując polemikę z organem wykonawczym gminy wskazać należy, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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.

Przechodząc do oceny merytorycznej kwestionowanych zapisów Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bochnia organ nadzoru stwierdza, co następuje.

Wprowadzając w § 3 ust. 3 lit. b oraz lit. c załącznika do uchwały nakazy niezwłocznego usuwania nawisów sopli lodu z okapów, rynien, śniegu z dachów oraz usuwania chwastów z nieruchomości, co najmniej raz w roku Rada Gminy Bochnia przekroczyła delegację ustawową, zawartą w art. 4 ust. 2 cyt. ustawy.

W ocenie Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Łodzi, wyrażonej w wyroku z dnia 13 sierpnia 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 515/15 *należy tę regulację porównać z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy i art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy i w konsekwencji dostrzec, że ustawodawca nakłada obowiązek w węższym zakresie i zobowiązuje do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym 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. Zatem ustawa zezwala, aby w regulaminie określić obowiązki usuwania zanieczyszczeń z części nieruchomości, które służą do użytku publicznego. Skoro zatem - zgodnie z zasadą superficies solo cedit - obiekt budowlany jest częścią nieruchomości, to jego część znajdująca się ponad chodnikiem usytuowana jest w strefie użytku publicznego, ale jeszcze nie mieści się w dyspozycji omawianej normy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, bowiem nie służy do użytku publicznego. W ramach delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy nie mieści się uprawnienie rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania nawisów śnieżnych i sopli z dachów i gzymsów. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie może bowiem wprowadzać obowiązku uprzątnięcia przez właściciela nieruchomości śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości nie służących do użytku publicznego. Za taką strefę nie można uznać zaś dachów i gzymsów nawet jeśli miałyby wystawać nad ciągami komunikacyjnymi powszechnie dostępnymi (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 20 listopada 2013 r.; II SA/Go 869/13; www.cbois.nsa.gov.pl).*

Powyższa argumentacja legła również u podstaw wyroku WSA w Poznaniu z dnia 21 października 2015 r. (sygn. akt 692/15), w którym sąd orzekł, że *Rada gminy nie ma uprawnień do zobowiązania właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy do utrzymywania ich w stanie wolnym od zachwaszczenia. Takie zobowiązanie nie może znaleźć się w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.*

Przechodząc do oceny zgodności z prawem zapisów § 3 ust. 6, 7 i ust. 8, § 11 ust. 1 lit f), ust. 13, § 16 ust. 9 załącznika do uchwały należy stwierdzić, że postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nakładające obowiązki na zarządców dróg i organizatorów imprez lub zgromadzeń o charakterze publicznym, w tym obowiązek wyposażenia miejsc, w których będą się one odbywać, w odpowiednią ilość pojemników na odpady, przenośnych szaleatów publicznych, uprzątnięcia terenu i terenów przyległych po zakończeniu imprezy, stanowi wykroczenie organu gminy poza kompetencje ustawowe (wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 września 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 386/15). W tym zakresie organ nadzoru podziela stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, iż obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych i nie mogą być powtarzane w akcie prawa miejscowego. Poza tym wskazać należy, że ani organizatora imprezy masowej ani zarządcę drogi nie można uznać za właściciela nieruchomości, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy ani podmiot wymieniony w art. 5 ust. 2-4 ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku (vide: wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2015 r. w sprawie II SA/Łd 434/15; wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 lipca 2015 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Łd 441/15; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie II SA/Ol 317/11; wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie II SA/Ke 576/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Dodatkowo zauważa się, że obowiązki zarządcy drogi zostały określone przez ustawodawcę w art. 5 ust. 4 ustawy. Należy również stwierdzić, że bez podstawy prawnej

nałożono w § 3 ust. 7 obowiązki na osoby prowadzące placówki handlowe, usługowe, gastronomiczne i inne. Przepisy ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach dają bowiem podstawę tylko do nakładania obowiązków w tym zakresie na właścicieli nieruchomości.

W § 3 ust. 4 regulaminu nałożono na właściciela nieruchomości obowiązek do oddzielnego gromadzenia nieczystości ciekłych w postaci ścieków bytowych oraz gnojówki i gnojowicy. Organ nadzoru zauważa, że w przypadku prowadzenia działalności rolniczo-hodowlanej, należy ją wykorzystywać zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2015 r. poz. 625). Oddzielne gromadzenie nieczystości ciekłych w postaci ścieków bytowych oraz gnojówki i gnojowicy obejmuje zagadnienie nie mieszczące się w materii regulaminu i jest unormowane w przepisach wskazanej ustawy o nawozach i nawożeniu. To samo dotyczy zapisów § 21 oraz § 29 ust. 3 pkt 5.

W ocenie organu nadzoru § 5 i § 6 załącznika do uchwały w sposób istotny narusza prawo, bowiem norma kompetencyjna wyrażona w art. 4 ust. 2 cyt. ustawy nie daje radzie gminy prawa do stanowienia wyrażonych w nim zakazów.

Zagadnienie spalania odpadów unormowane jest w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.). W myśl art. 3 ust. 1 pkt 6 tej ustawy przez odpady rozumie się każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Natomiast zasadą wynikającą tak z art. 29 ust. 1, jak i z art. 30 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 ustawy o odpadach jest, że odpady mogą być spalane tylko w instalacjach lub urządzeniach przeznaczonych do tego celu. Zasada ta a contrario wprowadza zakaz spalania odpadów poza specjalistycznymi instalacjami, którymi dysponują tylko profesjonalne podmioty zajmujące się utylizacją odpadów.

Poza tym normowane w § 5 ust. 2 Regulaminu stany faktyczne są częściowo objęte hipotezą art. 63a Kodeksu wykroczeń penalizującego umieszczanie w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszeń, plakatów, ulotek, napisów albo wystawianie ich na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem.

Z kolei obowiązek utrzymania należytego stanu sanitarnego nieruchomości odnosić się może, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, wyłącznie do utrzymania urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych. Ustawa nie upoważnia natomiast do określenia w regulaminie obowiązku utrzymania należytego stanu sanitarno-higienicznego nieruchomości. Ponadto wskazać należy, że zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz. U. Nr 126, poz. 1384 z późn. zm.), wszyscy użytkownicy nieruchomości obowiązani są utrzymywać je w stanie sanitarnym nienaruszającym wymagań higienicznych i zdrowotnych, w tym w szczególności niestwarzającym zagrożenia przeniesienia chorób zakaźnych i zakażeń (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r., II SA/Gd 618/11, www.cbois.nsa.gov.pl).

Z kolei zakazy zamieszczone w § 6 dotyczą terenów użyteczności publicznej i nie mieszczą się w granicach delegacji ustawowej dla rady gminy. Ich penalizacja przewidziana jest w innych przepisach powszechnie obowiązujących, w tym w Kodeksie wykroczeń.

§ 7. kwestionowanego regulaminu również wykracza poza normę kompetencyjną określona w art. 4 ust. 2 cyt. ustawy, bowiem przepis ustawowy uprawnia jedynie do określania w regulaminie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy nie upoważnia natomiast do wskazania sposobu, w jakim ma być uprzątnięta nieruchomość wskazana w przepisie i miejsca gromadzenia uprzątniętych zanieczyszczeń. Niewątpliwie zatem organ uchwałodawczy nie został upoważniony na podstawie delegacji ustawowej do określenia, że obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń należy realizować poprzez odgarnięcie w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów. W przedmiotowym paragrafie również nałożono dodatkowe obowiązki na właścicieli nieruchomości, na których znajdują się piaskownice dla dzieci, polegające na wymianie piasku z częstotliwością przynajmniej raz w roku.

Organ nadzoru stwierdza, że w regulaminie utrzymania czystości i porządku nie ma podstaw prawnych do regulowania obowiązków podmiotów odbierających odpady komunalne, a tak uczyniła rada Gminy Bochnia w § 9 regulaminu. Regulamin nie może określać obowiązków podmiotów zajmujących się wywozem odpadów i nieczystości. Przepisy ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach dają bowiem podstawę tylko do nakładania obowiązków w tym zakresie na właścicieli nieruchomości (wyrok

WSA w Olsztynie z dnia 20 sierpnia 2013 r. sygn. akt II SA/Ol 340/13). Z tego samego powodu należy stwierdzić nieważność § 11 ust. 12 regulaminu.

W § 14 ust. 1 regulaminu rada Gminy Bochnia postanowiła o zakazie wrzucania do pojemników poszczególnych rodzajów odpadów. Nałożenie powyższych zakazów również nie mieści się w kompetencjach rady gminy, bowiem nie posiada ona upoważnienia ustawowego do ich nakładania. Zgodzić się natomiast należy, że sankcją za niewłaściwą segregację odpadów jest przyjęcie ich jako zmieszanych odpadów komunalnych.

Analizując zapisy § 3 ust. 2 lit d) i lit e) oraz § 18 i § 19 organ nadzoru podkreśla, że obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie postępowania z nieczystościami ciekłymi zostały w sposób wyczerpujący uregulowane w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 2, 3a i 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ocenie organu nadzoru, w granicach kompetencji przyznanej Radzie Gminy przez ustawodawcę w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 3 powołanej powyżej ustawy nie zawiera się upoważnienie do obligowania właścicieli nieruchomości do przedkładania urzędowi gminy umów i dowodów uiszczenia opłaty za wywóz nieczystości ciekłych i do usuwania nieszczelności zbiornika w terminie 2 tygodni od stwierdzenia tego faktu, jak również obowiązek realizacji zamówienia na wywóz nieczystości w terminie 36 godz. od zgłoszenia zamiaru opróżnienia. Powszechnie obowiązujący charakter norm przyjętych aktem uchwałodawczym zobowiązuje do kwestionowania ich treści wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego, ale przede wszystkim w sposób precyzyjnie i ściśle realizujący delegację ustawową i z zachowaniem reguł prawidłowej legislacji, które m.in. zakazują regulowania w akcie podstawowym kwestii już uregulowanych normą prawa powszechnie obowiązującego wyższej rangi.

Obowiązki nałożone na właścicieli nieruchomości polegające na uiszczaniu opłat za odbiór i gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz za opróżnianie zbiorników bezodpływowych, a także obowiązek udokumentowania wykonania tych obowiązków poprzez okazywanie dowodów ponoszenia opłat wynika bowiem z art. 6 ust. 1 ustawy. Rada Gminy również w tym przypadku uregulowała materię uregulowaną już w przepisach ustawy.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem zapisów uchwały w przedmiocie obowiązku osób utrzymujących zwierzęta domowe (rozdział VI) organ nadzoru wskazuje na wadliwość zapisów § 23 ust. 2 lit. b) i c), ust. 3 lit. b), § 25 ust. 1, § 26 i § 27.

Zgodnie z § 23 ust. 2 lit. b) uchwały osoby utrzymujące zwierzęta domowe zobowiązane zostały przez Radę Gminy do poddawania ich okresowym szczepieniom ochronnym. Obowiązek ów wynika z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej. Kwestię poddawania psów szczepieniom ochronnym reguluje ustawa z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2014 r. poz. 1539 z późn. zm.). Oznacza to, że nie jest to materia regulowana prawem miejscowym. Wobec powyższego uznano, że wspomniane sprawy wykraczają poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 1 ustawy.

Nadmienić również trzeba, że zasady postępowania z padłymi zwierzętami (§ 27 regulaminu) są już uregulowane przepisami ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt i ustawy o ochronie zwierząt, jak również rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (Dz.U.UE.L Nr 300, poz. 1 z późn. zm.). Jednocześnie warto wskazać, że w art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy określono, że gminy zapewniają zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt oraz współdziałają z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie. Organ nadzoru podziela pogląd prezentowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, iż regulacja ustanawiająca zakaz zakopywania padłych zwierząt nie znajduje oparcia w ustawie upoważniającej (vide wyroki WSA: w Kielcach z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie II SA/Ke 576/15, w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 grudnia 2014 r. w sprawie II SA/Go 784/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Jeśli chodzi o zakaz określony w § 23 ust. 2 lit. c) regulaminu, stanowi on nieuprawnione powtórzenie regulacji ustawowej, tj. art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt stanowiącego, iż prowadzenie hodowli lub utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną wymaga zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na planowane miejsce prowadzenia hodowli lub utrzymywania psa na wniosek osoby zamierzającej prowadzić taką hodowlę lub utrzymywać takiego psa.

Delegacja ustawowa została także przekroczona w § 23 ust. 3 lit. b) i § 25 ust. 1 kwestionowanego regulaminu, mocą którego zabroniono wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej i placów zabaw. Ustawodawca nie upoważnił bowiem rady gminy do sformułowania definitywnego zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny, lecz do określenia obowiązków ich właścicieli w celu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 ust. 6 ustawy) (por. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 507/13 - dostępne www.cbois.nsa.gov.pl). Rada została upoważniona jedynie do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, aby ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy, ani nie zagrażał przebywającym tam osobom.

Kwestie związane z wyłapywaniem bezpańskich zwierząt reguluje natomiast ustawa o ochronie zwierząt i wydana na jej podstawie uchwała w sprawie programu opieki nad zwierzętami i zapobieganiu bezdomności zwierząt, ale nawet te przepisy nie upoważniają radę gminy do stanowienia o kosztach związanych z wyłapaniem zwierzęcia. Zdaniem organu nadzoru, wprowadzając do uchwały powyższy przepis (§ 26 ust. 2), organ stanowiący gminy działał bez podstawy prawnej. Nie był bowiem upoważniony do ustanowienia takiej regulacji. Natomiast kwestię odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta reguluje art. 431 Kodeksu cywilnego.

W § 29 Rada Gminy Bochnia ustanowiła zasady utrzymania i chowu zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej. W ust. 3 pkt 1 regulaminu zakazano powodowania uciążliwości takich jak hałas, odory itp. wobec osób trzecich. Tymczasem wyłącznie prawo cywilne reguluje stosunki sąsiedzkie, zaś przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają gminie uprawnienia do kreowania w regulaminie praw podmiotowych osób trzecich (por. też wyrok WSA z 15 czerwca 2010 r., II SA/Gd 212/10, CBOSA). Podobnie brak jest podstawy prawnej do stanowienia (w § 29 ust. 3 pkt. 4 i 5) o warunkach składowania obornika. Zagadnienia te nie mieszczą się w materii regulaminu i są unormowane w przepisach wskazanej wyżej ustawy o nawozach i nawożeniu.

W § 30 ust. 2 regulaminu postanowiono, że obowiązkową deratyzację przeprowadza się raz w roku. Organ nadzoru zauważa, że tak skonstruowana norma nie wyczerpuje dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Uchwałodawca nie określił tym samym terminów przeprowadzania deratyzacji. W zapisie tym bowiem jest mowa o częstotliwości, a nie o terminach deratyzacji. Organ nadzoru wskazuje, że regulacje zawarte w regulaminie powinny być kompletne, innymi słowy winny zostać w nim uwzględnione wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę. Wymieniony w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. katalog zagadnień, jakie winny zostać zamieszczone w regulaminie nie stanowi wyliczenia przekładowego lecz ma charakter zamknięty. Brak zatem zamieszczenia w regulaminie wszystkich postanowień wyliczonych w powołanym przepisie musi zostać oceniony jako praktyka sprzeczna z prawem, a zatem wyczerpuje to przesłankę nieważności uchwały wskazaną w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie zamieszczenie w treści uchwalonego regulaminu obligatoryjnej regulacji dotyczącej ustalenia terminów, w jakich winna być przeprowadzana obowiązkowa deratyzacja powoduje konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości, jako nie zawierającej obligatoryjnego elementu nakazanego przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, a to wyznaczenia w regulaminie obok obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji także terminów jej przeprowadzania (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 418/14). Co prawda w § 30 ust. 4 regulaminu Rada Gminy Bochnia postanowiła, że termin deratyzacji, uzgodniony z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Bochni, Wójt Gminy Bochnia poda do publicznej wiadomości, poprzez obwieszczenie, jednakże taka norma nie spełnia wymogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że zapisy § 30 ust. 3 regulaminu, zgodnie z którym obowiązek i koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości, wykracza poza upoważnienie ustawowe. Taki obowiązek bowiem nie ma żadnego umocowania ani w określonych w art. 5 ust. 1-4 ustawy obowiązkach właścicieli nieruchomości, ani w delegacji określonej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, która obejmuje kompetencje rady gminy wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia, a nie do nakładania na właścicieli nieruchomości w gminie w drodze normatywnego aktu wykonawczego dodatkowego obowiązku w zakresie ponoszenia kosztów deratyzacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1536/10 - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Analogiczne stanowisko wyrażono już w judykaturze sądów administracyjnych. Przyjmuje się, że z regulacji art. 4 ust. 2 punkt 8 ustawy nie wynika upoważnienie dla rady gminy do uregulowania kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku oraz obciążenia ich kosztami przeprowadzenia deratyzacji. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy kompetencje rady gminy w tym przedmiocie zakreśla bowiem bardzo wąsko - jako dotyczące wyznaczania, po pierwsze, obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz, po drugie, terminów jej przeprowadzania. W konsekwencji unormowania takie, jak analizowane postanowienia § 30 ust. 3 regulaminu wskazujące podmioty zobowiązane do przeprowadzenia deratyzacji i poniesienia jej kosztów w tak zakreślonych granicach kompetencji się nie mieszczą, co też potwierdza bogate orzecznictwo sądowoadministracyjne (tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 9 października 2013 r., sygn. IV SA/Po 725/13, publ. CBOSA, a także np. wyroki WSA: z 7 kwietnia 2011 r., II SA/Ol 145/11; z 9 maja 2012 r., II SA/Gd 120/12; z 8 listopada 2006 r. II SA/Go 316/06 z 8 listopada 2006 r., sygn. II SA/Go 316/06 - dostępne w CBOSA). Reasumując norma kompetencyjna art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy niewątpliwie nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na inne podmioty (właścicieli nieruchomości) obowiązku przeprowadzenia deratyzacji, a co za tym idzie obciążenia ich kosztami jej realizacji (wyrok WSA w Bydgoszczy dnia 16 maja 2012 r. II SA/Bd 174/12).

Organ nadzoru dodatkowo wskazuje, że każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie wydanym na podstawie art. 4 ustawy jest wykroczeniem z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tak więc zbyt daleko posunięta dowolność i swoboda w określeniu obowiązków właścicieli nieruchomości może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady państwa prawa.

Z uwagi na szeroki zakres stwierdzonych w regulaminie uchybień oraz zaniechanie uchwałodawcze polegające na niewyznaczeniu terminów deratyzacji, w ocenie organu nadzoru niezbędnym było stwierdzenie nieważności uchwały w całości. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że jeżeli stwierdza się wadliwość znacznej liczby postanowień skarżonej uchwały, jako uprawnione należy ocenić wyeliminowanie takiej uchwały z obrotu prawnego w całości. O nieważności takiej uchwały przede wszystkim przesądzać ma ilość i charakter stwierdzonych wad, których wyeliminowanie spowoduje, że niekompletna uchwała nie mogłaby dalej funkcjonować w obrocie prawnym (por. wyroki NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11 oraz z dnia 18 lutego 2014 r. sygn. akt 1746/13, CBOSA).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Małopolskiego

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru
Radca Prawny
Mirosław Chrapusta