



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 8 marca 2021 r.

Poz. 1038

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.14.2021.AKR WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 5 marca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/162/21 Rady Gminy Hajnówka z dnia 29 stycznia 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Hajnówka.

UZASADNIENIE

W dniu 29 stycznia 2021 r. Rada Gminy Hajnówka podjęła uchwałę Nr XXII/162/21 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Hajnówka.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 lutego 2021 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 1 marca 2021 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

Mocą § 2 ust. 5 załącznika do powyższej uchwały dalej „Regulamin”, Rada Gminy Hajnówka zobowiązała wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy do wyposażenia nieruchomości w kompostownik. W ocenie organu nadzoru taka regulacja jest nieuprawniona bowiem z przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439) zwanej dalej „ustawą” wynika, że wybór formy usuwania bioodpadów poprzez kompostowanie jest uprawnieniem właściciela nieruchomości, zaś organ stanowiący uprawniony został wyłącznie do określenia wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi i związanego z wyborem tej formy usuwania odpadów oraz zwolnienia właścicieli takich nieruchomości w całości lub części z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady.

Jednocześnie uznać należy, że możliwość kompostowania przewidziana w Regulaminie rozszerza uprawnienie do kompostowania na wszystkie nieruchomości, podczas gdy ustawa zawężyło to uprawnienie wyłącznie do właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi.

W § 2 ust. 6 pkt 8 Regulaminu Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do selektywnego zbierania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji oraz odpadów zielonych.

Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz **bioodpady**.

Zgodnie zaś z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797 z późn. zm.) przez bioodpady rozumie się ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność.

Tym samym uznać należy, że organ stanowiący dokonał modyfikacji materii uregulowanej ustawą tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Za istotne naruszenie prawa należy również uznać brak w treści kwestionowanego aktu regulacji dotyczącej przyjmowania od właścicieli nieruchomości w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, bioodpadów wytworzonych w gospodarstwach domowych. Bioodpady stanowią frakcję odpadów komunalnych, których selektywne zbieranie i odbieranie jest wymogiem obligatoryjnym, wynikającym z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a (papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz **bioodpady**).

Za przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy uznać należy regulację zawartą w § 2 ust. 17-20 Regulaminu. Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy uprawnia jedynie do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

W oparciu o taką delegację nie można nakazać właścicielom nieruchomości odgarnięcia śniegu w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszym lub pojazdów i podjęcie działań mających na celu likwidację śliskości chodnika; wprowadzenie zakazu zgarniania śniegu, lodu lub innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnię lub zielen przyuliczną oraz obowiązku gromadzenia tych zanieczyszczeń w miejscu nie stwarzającym zakłóceń w ruchu pojazdów i pieszych w sposób nie niszczący zieleni czy też zobowiązania do systematycznego sprzątnięcia terenu nieruchomości, a w szczególności dojsć do budynków, punktów gromadzenia odpadów oraz dbanie o ład i porządek na terenie nieruchomości (§ 2 ust. 17-19 Regulaminu). Obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z przystanków komunikacyjnych przez przedsiębiorców użytkujących tereny służące komunikacji publicznej a z dróg publicznych przez zarząd drogi i nakaz gromadzenia poza terenem przystanku komunikacyjnego w sposób nie utrudniający zatrzymywania się pojazdów oraz wsiadania i wysiadania pasażerów (§ 2 ust. 20 Regulaminu) również nie mieści się w ww. delegacji ustawowej.

W § 2 ust. 22 Regulaminu organ stanowiący posługuje się pojęciem „samochodów”, zaś w § 2 ust. 23 Regulaminu pojęciem „pojazd samochodowy”. Upoważnienie jednak art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy dotyczy mycia i naprawy **pojazdów samochodowych** poza myjniami i warsztatami. Zatem wskazana regulacja nie odpowiada zakresowi przedmiotowemu wynikającemu z upoważnienia ustawowego. Jak zauważył WSA w Białymstoku w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 519/20, „Nie ulega wątpliwości, że termin ustawowy „pojazd samochodowy” jest terminem szerszym niż samochód czy samochód osobowy”.

Powyższa regulacja jest zatem modyfikacją zakresu przedmiotowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Jednocześnie należy zauważyć, że w § 2 ust. 22 i 23 Regulaminu wskazano, że zarówno mycie jak i naprawy samochodów są dozwolone jeżeli nie spowodują uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich. Uznać to należy za przekroczenie delegacji ustawowej i wkroczenie w stosunki sąsiedzkie, a więc materię regulowaną prawem cywilnym - art. 144 k.c.

W § 2 ust. 25 Regulaminu organ stanowiący wadliwie zawarł postanowienia dotyczące obowiązku gromadzenia obornika i płynnych odchodów zwierzęcych na terenie gospodarstwa rolnego bowiem kwestie te regulują przepisy ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2021 r. poz. 76).

W treści § 3 ust. 7 Regulaminu wskazano, że „Pojemniki na odpady powinny być rozmieszczone w granicy nieruchomości najlepiej bezpośrednio przy ogrodzeniu w miejscu specjalnie do tego wydzielonym, na równej powierzchni, w miarę możliwości utwardzonej, zabezpieczonej przed zbieraniem się wody i błota”.

Powyższe uznać należy za przekroczenie delegacji ustawowej bowiem przepisy te, nie mają umocowania w art. 4 ust. 2 pkt 2 i 2a ustawy. Powołany przepis pozwala Radzie Gminy na określenie warunków rozmieszczenia pojemników oraz ich utrzymania w odpowiednim stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym oraz utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, nie daje jednakże podstaw do określania warunków i miejsc ustawiania tych pojemników na nieruchomości.

W rozdziale 4 Regulaminu Rada Gminy Hajnówka określiła częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Pominięto jednak całkowicie częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi. W obowiązującym stanie prawnym nie budzi wątpliwości, że budynki wielolokalowe nie mogą pozostawać poza system gospodarowania odpadami komunalnymi. Podkreślić należy, że uchwała w przedmiocie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest aktem prawa miejscowego, zawiera zatem unormowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Powyższe oznacza, że regulacje dotyczące nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi stanowić muszą obligatoryjny element treści uchwały nawet w sytuacji, w której w dacie podjęcia uchwały na terenie gminy nie występuje zabudowa wielolokalowa, ponieważ może ona powstać w trakcie obowiązywania aktu prawa miejscowego. Zgodnie z treścią art. 6r ust. 3b ustawy dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Tymczasem, jak wskazano powyżej, w analizowanej uchwale brak jest jakichkolwiek regulacji dotyczących terminów (częstotliwości) pozbywania się odpadów komunalnych z budynków wielolokalowych.

Nie ulega wątpliwości, że brak wypełnienia delegacji ustawowej wobec pominięcia w uchwale jednego z koniecznych elementów, należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa, gdyż za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje.

Zgodnie z § 5 ust. 2-7 Regulaminu właściciele lub opiekunowie zwierząt domowych są zobowiązani do sprawowania właściwej opieki nad tymi zwierzętami, w tym w szczególności nie pozostawiania ich bez dozoru, jeżeli zwierzę nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym lub na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostanie się z niego (ust. 2). Ponadto, utrzymujący gady, ptaki i owady w lokalach mieszkalnych lub użytkowych zobowiązani są zabezpieczyć je przed wydostaniem się z pomieszczenia (ust. 3). Właściciel nieruchomości ma obowiązek oznakowania tabliczką ostrzegawczą bramy lub furtki wejściowej na teren ogrodzonej posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego (ust. 4). Właściciel psa zobowiązany jest do przeprowadzenia szczepień zgodnie z odrębnymi przepisami oraz do systematycznego uiszczania opłaty podatku od posiadania psa (ust. 5). Natomiast na terenach użytku publicznego psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy natomiast psy ras uznanych za agresywne oraz inne psy mogące stanowić zagrożenie dla ludzi, mogą być wyprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu (ust. 6). W przypadku zastosowania odpowiedniego oznakowania nieruchomości przez jej właściciela zakazuje się wprowadzania psów lub innych zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, placówek handlowych lub gastronomicznych (ust. 7).

Tymczasem zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy regulamin określa wymagania w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Z tego względu ograniczenia ustalane przez radę gminy nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Wskazane wyżej regulacje Regulaminu wykraczają poza upoważnienie ustawowe i nakładają obowiązki nieprzewidziane w delegacji ustawowej w postaci obowiązku ogrodzenia posesji czy też oznakowaniu jej tabliczką. Tak sformułowane przepisy dotyczące sposobu sprawowania pieczy nad zwierzętami wykraczają poza delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Podkreślenia wymaga, że kategorię brzmienie tych postanowień, które nie pozwalają na odstępnie, w mogących wystąpić szczególnych sytuacjach, od wprowadzonego nim generalnego nakazu wyprowadzania psów wyłącznie na smyczy, a w przypadku psów rasy uznawanej za agresywną lub psa agresywnego również w kagańcu, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej i narusza prawa utrzymujących psy właścicieli nieruchomości. Generalny obowiązek wyprowadzania wszystkich psów na smyczy, a psów rasy uznawanej za agresywną lub psa agresywnego również w kagańcu – niezależnie od ich cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych, jak np. choroby, wieku, stanu zdrowia, fizjologii zwierząt, może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych (vide: wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12).

Ponadto należy wskazać, że § 5 ust. 5 Regulaminu również stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Brak jest bowiem kompetencji rady gminy do wyznaczania w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązków dotyczących przeprowadzenia szczepień psów oraz do systematycznego uiszczania opłaty podatku od posiadania psa. Kwestie obowiązkowego poddawania psów szczepieniom ochronnym reguluje ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt z dnia 11 marca 2004 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421), zaś opłaty od posiadania psów ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.).

Przepisy § 5 ust. 7 Regulaminu odnoszące się do zakazu wprowadzania zwierząt we wskazane wyżej miejsca, również wykraczają poza zakres regulacji ustawowej, gdyż z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie wynika upoważnienie do formułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, czy do określonych obiektów, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami w taki sposób, by ich pobyt tam nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom.

Natomiast regulację § 6 ust. 1 Regulaminu stwierdzającą, że bezdomne zwierzęta przebywające na terenie zwartej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej będą wylapywane i odwożone do schroniska dla zwierząt uznać należy za niezrozumiałą i pozbawioną podstawy prawnej.

W § 7 ust. 4-6 Regulaminu wprowadzono regulację dotyczącą hodowli i chowu gołębi. Przepisy dotyczące gołębi niewątpliwie wykraczają poza delegację ustawową, która została ograniczona w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy do wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich, przez które należy rozumieć, zgodnie art. 4 pkt 18 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. Nr 111, poz. 724) - zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.

Zgodnie zaś z art. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2021 r. poz. 36), zwierzęta gospodarskie to gatunki wymienionych w art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1012 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków dotyczących hodowli zwierząt hodowlanych czystorasowych i mieszańców świni, handlu nimi i wprowadzania ich na terytorium Unii oraz handlu ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu i jego wprowadzania na terytorium Unii oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 652/2014, dyrektywy Rady 89/608/EWG i 90/425/EWG i uchylającego niektóre akty w dziedzinie hodowli zwierząt („rozporządzenie w sprawie hodowli zwierząt”) (Dz. Urz. UE L 171 z 29.06.2016, str. 66, z późn. zm. 4), zwanego dalej „rozporządzeniem 2016/1012” oraz gatunki zaliczane do jeleniowatych, drobiu i zwierząt futerkowych oraz gatunków: alpaka (*Vicugna pacos*), jedwabnik morwowy (*Bombyx mori*) i pszczoła miodna (*Apis mellifera*).

Zgodnie zaś z art. 2 pkt 3 ww. ustawy drób to ptaki gatunków: kura (*Gallus gallus*), kaczka (*Anas platyrhynchos*), kaczka piżmowa (*Cairina moschata*), gęś (*Anser anser*), gęś garbonosa (*Anser cygnoides*), indyk (*Meleagris gallopavo*), przepiórka japońska (*Coturnix japonica*), perlica (*Numida meleagris*) oraz struś (*Struthio camelus*) - w przypadku gdy jest utrzymywany w warunkach fermowych.

W § 9 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Hajnówka postanowiła, że „obowiązkowej deratyzacji podlega obszar całej gminy, w październiku każdego roku”.

Zauważyć należy, że stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Na podstawie powyższego przepisu ustawodawca umożliwił objęcie tylko części obszaru gminy obowiązkiem przeprowadzenia deratyzacji wraz z terminami tej deratyzacji. Gdyby celem ustawodawcy było objęcie całej gminy obowiązkową deratyzacją, to wówczas nie zobowiązywano by organu stanowiącego gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, ale wprost zawarto by przepis, zgodnie z którym cały teren gminy podlega obowiązkowej deratyzacji (wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 2875/18).

Natomiast w § 9 ust. 2 Regulaminu nałożono obowiązek deratyzacji na właścicieli nieruchomości. Należy jednak podkreślić, że wyznaczenie obszaru deratyzacji nie obejmuje aspektu podmiotowego. Nałożenie obowiązku deratyzacji na właścicieli nieruchomości przekracza zatem normę kompetencyjną zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wobec czego ma charakter istotnego naruszenia prawa.

W § 11 Regulaminu stwierdzono, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym regulaminie stosuje się przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 z późn. zm.) oraz inne ustawy obowiązujące w zakresie objętym regulaminem.

Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa, obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Postanowienia § 11 załącznika do uchwały, nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 kwietnia 2012, sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

Zatem przepisy ustawowe mają zastosowanie bez względu na regulacje zawarte w uchwale tym samym § 11 Regulaminu wskazujący, że w sprawach nieuregulowanych w regulaminie stosuje się przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach podjęty został bez podstawy prawnej.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik