

Warszawa, dnia 3 kwietnia 2019 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.10.2019.BM

Rada Miasta Żyrardowa
pl. Jana Pawła II nr 1
96–300 Żyrardów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

§ 12 ust. 7 w zakresie wyrazów „na zasadach uzgodnionych z jej właścicielem, w formie zawartej umowy” i ust. 8 oraz ust. 9 pkt 4, § 14 zdanie wstępne w zakresie wyrazów „oraz miejsc”, ust. 1 i ust. 2 w zakresie wyrazów „komory i szyby zsypane oraz”, § 22 zdanie pierwsze w zakresie wyrazów „ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie swoich zwierząt”, § 23 ust. 1 w zakresie wyrazów „z numerem rejestracyjnym przymocowanym do obroży”, ust. 5, ust. 6 i ust. 7, ust. 10 i ust. 11, § 24 oraz § 30 w odniesieniu do pojęcia „właściciele nieruchomości i urzędzeń” Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Żyrardowa, stanowiącego załącznik do uchwały Nr VI/46/19 Rady Miasta Żyrardowa z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Żyrardowa.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 21 lutego 2019 r. Nr VI/46/19 Rada Miasta Żyrardowa uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Żyrardowa.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 marca 2019 r.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. Wskazać należy, że przepis art. 4 ust. 1 ustawy stanowi upoważnienie dla rady do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin winien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

- a) *prorowadzenie 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 chemikaliów, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzętu 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) *uprzątanie 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) *innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;*
- 5) *obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;*
- 6) *wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;*
- 7) *wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.*

Wymienione powyżej elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Tezę tą potwierdza bogate orzecznictwo sądowe, np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 listopada 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 692/15, w którym Sąd stwierdził, iż regulacja przepisu art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter wyczerpujący, zatem uchwalając na jego podstawie regulamin czystości i porządku, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 748/13, w którym wskazano, iż 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 obliuguje organ nadzoru do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu w całości lub w części.

W świetle powyżej przedstawionych zasad należy stwierdzić, że badany Regulamin w części wskazanej poniżej istotnie narusza prawo.

W § 12 ust. 7 Regulaminu wprowadzono obowiązek zawarcia umowy pomiędzy właścicielami nieruchomości, w sytuacji gdy nie jest możliwym na terenie jednej nieruchomości wyznaczenie miejsca zbierania odpadów i koniecznym staje się wyznaczenie takiego miejsca na terenie innej nieruchomości. W ocenie organu nadzoru, właściciel nieruchomości nie może być zobowiązany poprzez treść regulaminu do zawierania i okazywania umowy zawartej z właścicielem innej nieruchomości, na której wyznaczone jest miejsce składowania odpadów. Taki obowiązek nie znajduje odzwierciedlenia w delegacji ustawowej stanowiącej podstawę uchwalenia Regulaminu. Tożsamy zarzut odnosi się do § 12 ust. 9 pkt 4 Regulaminu.

W § 12 ust. 8 Regulaminu wprowadzono obowiązek utrzymywania miejsc gromadzenia odpadów komunalnych w należyтым stanie porządkowym i technicznym. § 14 zdanie wstępne oraz ust. 1 Regulaminu wprowadza obowiązek utrzymywania w czystości miejsc, gdzie znajdują się pojemniki i worki. Natomiast § 14 ust. 2 Regulaminu kształtuje obowiązek mycia i dezynfekowania komór i szybów zsykowych w budynkach z określeniem, iż obowiązek ten powinien być wykonywany w miarę potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał, gwarantując stężenie i czas trwania środka dezynfekującego przy zachowaniu zasad bhp. Należy stwierdzić, iż Rada Miejska nie posiada delegacji ustawowej do nakładania takich obowiązków, gdyż ponad wszelką wątpliwość przekracza to uprawnienie wynikające z treści art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem jego zakres odnosi się wyłącznie do utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 991/17 stwierdził, że brak jest podstaw do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku utrzymywania w należyтым stanie sanitarnym takich miejsc.

W treści § 22 Regulaminu w zdaniu wstępnym wskazano osoby utrzymujące zwierzęta domowe „ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie swoich zwierząt”. W ocenie organu nadzoru, kwestia odpowiedzialności ma charakter cywilnoprawny i nie może być przedmiotem uregulowania zawartego w badanej uchwale Rady Miasta. Zapis ten nie ma oparcia w obowiązujących przepisach prawa stanowiących delegację dla Rady do podejmowania uchwały w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W § 23 ust. 1 Regulaminu Rada Miasta wskazała, iż „właściciel psa zobowiązany jest do wyprowadzania psa na spacer wyłącznie na smyczy i w zależności od rasy również w kagańcu, z numerem rejestracyjnym przymocowanym do obroży”. W ust. 5 wprowadzono nadto obowiązek rejestracji i znakowania psów umożliwiający ich identyfikację. Powyższy zapis nie spełnia wymogów zawartych w art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy, w którym ustawodawca wskazał, iż Rada ma prawo wskazać zakres obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W świetle treści zapisu ustawowego, w zakresie kompetencji Rady nie mieści się nałożenie obowiązku nie znajdującego oparcia w przepisie prawa, a ponad wszelką wątpliwość taka sytuacja ma miejsce we wskazanych powyżej zapisach Regulaminu. Rada nałożyła na właścicieli psów w Regulaminie obowiązek rejestracji psów i mocowania numerów rejestracyjnych do obroży. Nie sposób jednak znaleźć podstawę prawną do nałożenia takiego obowiązku. Faktycznie istnieje obowiązek rejestracji psów, ale jedynie psów ras agresywnych, co wynika z odrębnej regulacji prawnej. Wobec powyższego brak jest uprawnienia po stronie Rady do nakładania na właścicieli psów obowiązków, które nie wynikają z przepisów prawa. Trudno też uznać,

iz obowiązek ten zmierza do celu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy polegającego na ochronie przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W tym zakresie numer rejestracyjny psa przypięty do obroży, zgodnie z proponowanym zapisem w Regulaminie, nie spełnia celu wskazanego przez ustawodawcę. W § 23 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 Regulaminu nałożono obowiązki, które w ocenie organu nadzoru nie mieszczą się w zakresie celów wskazanych przez ustawodawcę wskazanych powyżej, w tym zasady wydawania i pobierania „numerów rejestracyjnych” pod warunkiem przedstawienia dowodów dokonania „opłaty od posiadania psa” i okazania dowodu szczepienia, katalog zakazów takich, jak np. zakaz doprowadzania zwierzęcia do stanu agresywnego zachowania. Obowiązek rejestracji dotyczy jedynie psów ras agresywnych, na co wskazano powyżej, natomiast katalog zakazów w akcie normatywnym nie może opierać się na sformułowaniach nieostrych. Jak na przykład obiektywnie ocenić, jaka ilość zwierząt domowych w mieszkaniach stworzy „uciążliwości dla zamieszkujących w nich ludzi”? Zatem, kiedy ten zakaz będzie naruszony? Takie zapisy powodują konieczność wyeliminowania całego przepisu ust. 7.

Dodatkowo wskazać, iż zapis § 23 ust. 10 i 11 Regulaminu w zakresie, w jakim odsyła do ust. 2 jest błędny, gdyż ust. 2 § 23 Regulaminu nie mówi nic na temat ponoszenia kosztów związanych z odłowieniem zwierzęcia.

Wszelkie zapisy dotyczące procedury odławiania zwierząt pozostawionych bez nadzoru lub biegających samopas zawarte są w § 24 Regulaminu, który w treści ust. 2 wskazuje na zasady ponoszenia zwrotu kosztów na rzecz Gminy związanych z odłowieniem zwierzęcia i jego ewentualnym leczeniem przez właściciela, a także utratą prawa własności przez posiadacza psa i uzyskaniem przez Gminę prawa do sprzedaży zwierzęcia po okresie 15 dni od odłowienia lub w przypadku braku zapłaty z tytułu odłowienia i leczenia zwierzęcia. Należy jednak podkreślić w tym miejscu, iż regulacja ta także nie znajduje uzasadnienia prawnego i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z treści w art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy. Nie jest możliwym, aby utożsamiać ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku z pozbawieniem prawa własności psa lub uzyskaniem przez Gminę prawa do sprzedaży zwierzęcia.

Ponadto organ nadzoru dopatrył się nieuprawnionej legislacji, dotyczącej obowiązku deratyzacji, przyjętego w § 30 ust. 1 Regulaminu. Rada wskazała, iż obowiązek deratyzacji ciąży na właścicielach nieruchomości i urządzeń. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2016 r. sygn. akt II OSK 3026/14 wskazano, iż brak jest delegacji ustawowej do określenia obowiązków właścicieli nieruchomości położonych na obszarze podlegającym obowiązkowej deratyzacji. Wobec powyższego tak skonstruowana treść § 30 ust. 1 Regulaminu narusza istotnie prawo w odniesieniu do określania obowiązku właścicieli nieruchomości i urządzeń. Jednak organ nadzoru uznał, iż w pozostałym zakresie treść § 30 spełnia minimalne wymagania określone ustawą w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, a dalsza ingerencja w treść zapisu § 30 ust. 1 musiałaby skutkować wyeliminowaniem całego regulaminu, jako niezawierającego elementów określonych w ustawie – stąd za nieważny uznaje się § 30 ust.1 tylko w zakresie nałożenia obowiązku w odniesieniu do właścicieli nieruchomości i urządzeń.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Miasta Żyrardowa uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu

utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Żyrardowa nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w art. 4 ust. 2 ustawy. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien on być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia. Zamieszczenie w treści uchwalonego regulaminu obowiązków nieznajdujących uzasadnienia prawnego powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części określonej w petitum rozstrzygnięcia.

Dodatkowo należy wskazać, że w § 1 ust. 1 pkt 1 Regulaminu przytoczono art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy w brzmieniu obowiązującym przed 1 lutego 2015 r.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym rozstrzygnięciem, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera

