



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN – I.4131.1.457.2016.5

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

### orzekam

nieważność § 14 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XXXVIII/362/16 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 27 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Mosina w zakresie wyrazów „w szczególności” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### Uzasadnienie

Uchwałę Nr XXXVIII/362/16 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 27 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Mosina doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 listopada 2016 r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz 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.)

### **Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Mosinie została podjęta na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.), dalej zwanej: „u.c.p.g.” Rada Miejska w Mosinie przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy Mosina, stanowiący załącznik do uchwały.

W myśl przywołanego przepisu u.c.p.g., 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 (art. 4 ust. 1 u.c.p.g.).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.c.p.g., 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.

Rada Miejska w Rozdziale VI Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Mosina, stanowiącego załącznik do ocenianej uchwały, zwanego dalej: „Regulaminem”, realizując kompetencję wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. określiła obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W § 14 ust. 3 omawianej uchwały postanowiono, że: "do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe należy w szczególności:".

W zacytowanym przepisie uchwały Rada Miejska regulując obowiązki osób utrzymujących zwierzęta, posłużyła się przy tym zwrotem "w szczególności". Należy zauważyć, że stosowanie w zapisach uchwały zwrotu "w szczególności" w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że interpretacja takiego zapisu musi prowadzić do wniosku, że jest to katalog otwarty. W omawianym przypadku adresat uchwały może zatem odnieść wrażenie, iż zawarte w § 14 ust. 3 uchwały nakazy mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, nie są jedynymi obowiązującymi w tym zakresie normami (właśnie ze względu na użycie zwrotu "w szczególności"). Zwrot "w szczególności" powinien być zatem stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego. Zgodnie z intencją ustawodawcy określoną

w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. to rada gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa m.in. obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Konstrukcja tego przepisu ustawy nie daje Radzie Miejskiej możliwości wprowadzenia w przedmiotowej uchwale także innych, niewymienionych elementów. Ponadto stanowiąc 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 Rada zobowiązana jest do ich określenia w sposób kompletny i wyczerpujący.

Zamieszczenie w uchwale zapisu "w szczególności", stwarzającego katalog otwarty we wspomnianym zakresie, narusza również w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można bowiem uznać działania polegającego na niepełnym określeniu obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle - wykonawcy uchwały) upoważnienia do podejmowania działań w tym zakresie. Taka konstrukcja § 14 ust. 3 przedmiotowej uchwały przeczy normie kompetencyjnej dającej się wyprowadzić z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.(w zw. z art. 4 ust. 1 u.c.p.g.), gdyż wyłącznie organ stanowiący został umocowany do określenia w uchwale obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W tym miejscu na uwagę zasługuje fragment wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 80/13), który odnosi się wprawdzie do programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, jednak znajdzie zastosowanie także w rozpatrywanej tu sprawie - "Użycie wyrażenia "w szczególności" może stworzyć - zwłaszcza w działaniach organu wykonawczego - problem wiążący się ze stosowaniem takiego unormowania, przede wszystkim wówczas, gdy trzeba będzie rozstrzygnąć, czy nowy, nieprzewidziany przez Radę Miasta sposób realizacji zadań odpowiada intencjom organu stanowiącego, a więc czy można go ująć w niezamkniętym zbiorze "w szczególności". Przyjęte, niejasne unormowanie może bowiem sugerować, że organ stanowiący - po użyciu określenia "w szczególności" i wskazaniu kilku przykładowych sposobów realizacji programu - powierzył uzupełnianie tego zbioru organowi wykonawczemu."

Powyższe stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności § 14 ust. 3 uchwały we fragmencie: "w szczególności".

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone z powodu naruszenia prawa do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.



Wojewoda Wielkopolski  
Zbigniew Hoffmann

Do wiadomości:  
Rada Miejska w Mosinie.  
Burmistrz Gminy Mosina.