



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 14 listopada 2016 r.

Poz. 2264

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO Nr NK-I.4131.308.2016.BSzu

z dnia 8 listopada 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016.446 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność § 11, § 15 w zakresie słów: „ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt i”, oraz § 20 uchwały Nr XXII/174/16 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 10 października 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzepin.

Uzasadnienie

W dniu 10 października 2016 r. Rada Miejska w Rzepinie podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzepin.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 14 października 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że w kwestionowanej części istotnie narusza ona prawo, tj. art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2016.250 j.t. z póź. zm.), dalej ustawy.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Rzepinie przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzepin.

W podstawie prawnej uchwały Rada przywołała art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, który 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."

W świetle powyższego uznać należy, że przyznane radzie gminy, w oparciu o art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu, zostały przez ustawodawcę ściśle określone. Oznacza to, że z jednej strony w regulaminie w muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się wszystkich punktów ww. przepisu, z drugiej zaś nie wolno zamieszczać w nim postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4. Skoro katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania pozostaje zamknięty, to kwestie jakie podlegają uregulowaniu przez lokalnego prawodawcę, mają charakter wyczerpujący. Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 797/13 w uzasadnieniu którego sąd stwierdził, że: *„regulamin uchwalany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości musi formułować jedynie takie postanowienia, które mieszczą się w granicach delegacji ustawowej i nie mogą wykraczać poza treść art. 4 ust. 2. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika bowiem, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny być unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Określony w tym przepisie katalog spraw przekazanych do uregulowania gminie ma charakter zamknięty i musi być traktowany ściśle - co jak słusznie zauważył skarżący, wynika z obowiązującego w prawie administracyjnym zakazu domniemania kompetencji i zakazu dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Tym samym przyjęć należy, że zakres kompetencji Rady w niniejszej sprawie ściśle wyznacza treść art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości”*.

Z brzmienia art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy wynika, że do podstawowych obowiązków właścicieli nieruchomości należy wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W tym miejscu organ nadzoru zauważa, iż Rada Miejska w Rzepinie w dniu 10 października 2016 r., na mocy art. 6 ust. 3 ustawy, podjęła uchwałę Nr XXII/175/2016 w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Rzepin i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że: *„W zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gmina w ramach usługi dostarczy pojemniki lub worki służące do zbierania odpadów komunalnych, zapewni utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym porządkowym i technicznym (...)”*. Konsekwentnie, analogiczną regulację Rada zamieściła w § 5 badanej uchwały, postanawiając, że: *„Gmina przejmuje obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki przeznaczone do zbiórki odpadów komunalnych oraz utrzymania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym oraz technicznym, który będzie finansowany z pobranych opłat od właścicieli nieruchomości za gospodarowanie odpadami komunalnymi”*.

Jednakże, pomimo podjęcia przez Radę Miejską w Rzepinie uchwały o przejściu przez gminę obowiązku utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz zamieszczenia w kwestionowanej uchwale § 5 potwierdzającego ten fakt, Rada w § 11 uchwały postanowiła

o tym, że: „*Właściciele nieruchomości mają obowiązek utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym a w szczególności: 1) pojemnik po jego opróżnieniu nie powinien wydzielać nieprzyjemnych zapachów, 2) pojemnik nie powinien być uszkodzony lub pozbawiony pokrywy, 3) miejsca gromadzenia odpadów utrzymywać w stanie czystości*”.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że przepis ten istotnie narusza prawo również dlatego, że wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 4 ust. 2 ustawy. Wprawdzie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, upoważnia radę do określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczenia tych pojemników i utrzymania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników, to z treści tego przepisu wynika jednoznacznie, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada kompetencje jedynie do określania warunków rozmieszczania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, nie zaś do formułowania wymogów w tym zakresie w odniesieniu do miejsc na których rozmieszczone są te pojemniki. Zatem, wprowadzenie do przedmiotowej uchwały zapisu § 11 pkt 3 oznacza, że Rada rozszerzyła w sposób nieuprawniony obowiązki właścicieli nieruchomości, zobowiązując ich do utrzymywania w stanie czystości nie tylko pojemników służących do zbierania odpadów komunalnych, ale również miejsc gromadzenia odpadów. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Gdańsku w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt SA/Gd 618/11 stwierdził m.in., że: „*Ustawa nie upoważnia natomiast do określenia w regulaminie obowiązku utrzymania należytego stanu sanitarno-higienicznego nieruchomości, zatem zapis Regulaminu w tym zakresie stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego*” (vide także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 1085/15).

Za obarczony istotnym naruszeniem prawa uznać należało także zapis § 15 uchwały w zakresie słów: „*ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt i*”. O wadliwości tego zapisu stanowi wejście zawartej w nim regulacji w materię prawa karnego i cywilnego, regulujących odpowiedzialność karną i cywilną za szkody lub krzywdy wyrządzone brakiem nadzoru nad zwierzęciem. Zgodnie z art. 77 Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 z póź. zm.) „*Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany*”. Natomiast, odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody dokonane przez zwierzęta domowe przewiduje art. 431 § 1 Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 z póź. zm.), który stanowi, że: „*Kto zwierzę chowa albo się nim posługuje, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej przez nie szkody niezależnie od tego, czy było pod jego nadzorem, czy też zabłąkało się lub uciekło, chyba że ani on, ani osoba, za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy*”. Wobec powyższego należy uznać, iż przedmiotowy zapis regulaminu stanowi niedozwoloną modyfikację przepisów kodeksowych.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż zapis § 20 uchwały stanowiący o tym, że: „*Traci moc uchwała Nr XXIX/234/2013 z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzepin oraz uchwała Nr XXXI/277/2013 z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany uchwały XXIX/234/2013 z 21 lutego 2013 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzepin*”, jest sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym, albowiem sugeruje że ww. uchwały utracą moc dopiero z dniem wejścia w życie badanej uchwały. Tymczasem zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 87), dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 4 ustawy, zachowują swoją moc na okres na jaki zostały wydane, jednak nie dłużej niż przez okres 18 miesięcy od wejścia w życie ustawy. A zatem, wskazane w § 20 akty prawa miejscowego w związku z tym, że zostały podjęte przed dniem 1 lutego 2015 r. utraciły moc z dniem 1 sierpnia 2016 r. Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, iż Rada Miejska w Rzepinie chcąc sformułować przepis dotyczący utraty mocy obowiązującej wcześniejszych uchwał powinna zapisać go zgodnie z zasadami określonymi w § 126 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Zatem, w badanej uchwale Rada powinna zamieścić odnośnik informujący o uchwałach, które przestały obowiązywać z mocy samego prawa, a których treść wiąże się z treścią nowo podjętej uchwały, jak również podać w nim termin utraty

mocy obowiązującej wymienionych uchwał oraz przepis prawny, w następstwie którego przestały one obowiązywać.

Odnosząc się do opisanych powyżej zarzutów należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując swe kompetencje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Jednocześnie normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, albowiem zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99, OTK 2000/5/141.

W świetle powyższego, należy orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek