



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 3 listopada 2015 r.

Poz. 4177

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK-I.4131.566.2015 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 27 października 2015 r.

Rada Miejska w Działoszynie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, poz. 1045)

stwierdzam nieważność:

§ 1 ust. 4, § 2, § 3, § 10, § 11 ust. 1 i 2, § 12, § 19, § 20 ust. 1 pkt 2-4 oraz ust. 2-4, § 24 ust. 2 załącznika do uchwały nr XIII/91/15 Rady Miejskiej w Działoszynie dnia 18 września 2015 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Działoszyn.

Uzasadnienie

Na mocy powyższej uchwały Rada Miejska w Działoszynie przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Działoszyn będący załącznikiem do uchwały.

Organ nadzoru prezentuje w przedmiotowej sprawie następujący pogląd.

Zgodnie z art. 4 ustawy, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego (art. 4 ust. 1 ustawy) i stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy, 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 we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
 - 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.

Dokonując analizy powyższego przepisu, nie można mieć wątpliwości, że regulamin utrzymania czystości i porządku nie powinien wykraczać poza materię przewidzianą w tymże artykule. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając na jej podstawie regulamin czystości i porządku, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień mających być objętych regulaminem czystości i porządku, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem „w szczególności”, „może określić”, ale sformułowaniem „regulamin określa”, co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.

Mając na uwadze powyższe, w opozycji do obowiązujących w tej materii przepisów prawa pozostają następujące postanowienia Regulaminu:

- 1) § 2 ust. 2 oraz § 1 ust. 4 Regulaminu, które zobowiązały właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia w sposób niezwłoczny śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz posiadania umowy na wywóz nieczystości ciekłych. Powyższe regulacje są powtórzeniami unormowań zawartych w art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, z późn. zm.). Należy również zauważyć, iż zgodnie z § 118 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002, Nr 100, poz. 908) w uchwałach nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych;
- 2) § 2 ust. 3 Regulaminu, który określił sposób oczyszczania chodników ze śniegu i lodu oraz § 3 Regulaminu zobowiązujący właścicieli nieruchomości do usuwania na bieżąco sopli lodu z okapów, rynien i innych części elewacji oraz nawisów śniegu z dachu stwarzających zagrożenie, zostały dokonane z przekroczeniem delegacji wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 marca 2015 roku, sygn. akt II SA/Łd 1196/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 lipca 2015 roku, sygn. akt II SA/Łd 441/15);
- 3) § 2 ust. 1; § 10 oraz § 11 ust. 1-2 Regulaminu, w którym zostały unormowane wymogi w zakresie ustawiania pojemników oraz utrzymania ich w należytym stanie sanitarnym. Powyższe regulacje zostały również dokonane z przekroczeniem delegacji wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy mieć również na uwadze, iż obowiązek utrzymania w należytym stanie sanitarnym pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych oraz miejsc ich ustawienia stanowi wprost powtórzenie zapisu art. 5 ust. 1 ww. ustawy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 czerwca 2015 roku, sygn. akt II SA/Łd 225/15);
- 4) § 12 ust. 1-2 oraz ust. 4 Regulaminu, regulujące kwestie jakie materiały mogą zostać spalane w piecach oraz wprowadzające zakaz palenia ognisk i grillowania na terenach zielonych pomiędzy blokami, na balkonach budynków wielomieszkaniowych. Kwestie związane z termicznym przetwarzaniem odpadów komunalnych zostały uregulowane w rozdziale II Działu VIII ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach

(Dz. U. z 2013 r. poz. 21, z późn. zm.). Natomiast materia zakazująca palenia ognisk została unormowana w art. 82 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, z późn. zm.), zgodnie z którym, kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających między innymi na niedozwolonym używaniu otwartego ognia, podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany. W oparciu natomiast o § 5 tego artykułu, kto w inny sposób nieostrożnie obchodzi się z ogniem, podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany. Problematyka bezpieczeństwa przeciwpożarowego została również uregulowana w § 4 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 roku w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 109, poz. 719);

- 5) § 12 ust. 3; § 20 ust. 2 i 3; § 24 ust. 2 Regulaminu normujący kwestie w zakresie postępowania z padłymi zwierzętami. Ustawowa delegacja wynikająca z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy uprawnia radę gminy jedynie do określenia w regulaminie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących m.in. obowiązek osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W tej sytuacji nałożenie powyższych obowiązków nie mieści się w zakresie regulacji jakie może zawierać Regulamin (wyrok WSA Łodzi z dnia 23 lipca 2015 roku, sygn. akt II SA/Łd 253/15);
- 6) § 20 ust. 1 pkt 2-4; ust. 4 Regulaminu zostały dokonane z przekroczeniem delegacji ustawowej. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w judykaturze, wprowadzenie zakazu wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, czy wprowadzania zwierząt na tereny placów gier i zabaw, nie znajduje swej podstawy w powołanym art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy. Podstawę do wydania aktu określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowią, jak przyjmuje art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, przepisy tej ustawy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 lutego 2015 roku, sygn. akt II SA/Łd 1138/14; wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2015 roku, sygn. akt II OSK 2439/14);
- 7) § 19 Regulaminu, w którym określono obowiązki osób otrzymujących zwierzęta domowe w zakresie zachowania bezpieczeństwa, sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, czy należytej opieki. Przedmiotowa materia została uregulowana w art. 77 oraz art. 51 § 1 ustawy Kodeks wykroczeń.

W tak obowiązującym stanie prawnym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki
Jolanta Chełmińska

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta i Gminy Działoszyn.