



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 10 sierpnia 2017 r.

Poz. 3623

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.633.2017 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2017 r.

Rada Gminy Kutno

Na podstawie art. 86 oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.)

stwierdzam nieważność:

§ 3. ust. 1 pkt 3, § 3 ust. 2 pkt 2, § 4 ust. 1 i 2, § 13, § 14 pkt 1 lit. b, § 14 pkt 2 lit. b, § 16 pkt 1, § 16 pkt 2, § 19 załącznika do uchwały Nr XXXIII/191/2017 Rady Gminy Kutno z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kutno.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kutno podjęła w dniu 28 czerwca 2017 r. uchwałę Nr XXXIII/191/2017 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kutno, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 lipca 2017 r.

W dniu 19 lipca 2017 r. zostało wszczęte z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.) w celu kontroli legalności uchwały Nr XXXIII/191/2017 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kutno.

Wątpliwości organu nadzoru dotyczyły zawartych w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kutno zapisów dotyczących warunków mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, konieczności zbierania odpadów komunalnych w pojemnikach spełniających wymagania obowiązujących norm i przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zapewnienia miejsc na pojemniki zgodnie z odrębnymi przepisami, utrzymania zwierząt domowych, obowiązków prowadzących hodowlę zwierząt gospodarskich, przeprowadzenia deratyzacji przez właścicieli nieruchomości.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289) zwanej dalej ustawą, 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 selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przedterminowane 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 myjniemi 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 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.

W ocenie organu nadzoru Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kutno stanowiący Załącznik do uchwały Nr XXXIII/191/2017 Rady Gminy Kutno z dnia 28 czerwca 2017 r. zawiera następujące zapisy naruszające prawo w sposób istotny:

- 1) § 3 ust. 1 pkt 3 Regulaminu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, ponieważ wprowadza zakaz bardziej rygorystyczny niż w ustawie, która dawała Radzie Gminy możliwość wskazania warunków mycia pojazdów poza myjniemi, a nie wprowadzenia pozwolenia na mycie wyłącznie nadwozia samochodu (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 740/15, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 585/15);
- 2) § 3 ust. 2 pkt 2 Regulaminu w zakresie nie powodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt. 1c ustawy. Ponadto zagadnienia te reguluje art. 144 Kodeksu cywilnego;
- 3) § 4 ust. 1 i 2 Regulaminu, w którym wskazano na konieczność zbierania odpadów komunalnych w pojemnikach spełniających wymagania obowiązujących norm i przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz zapewnienie miejsc na pojemniki zgodnie z odrębnymi przepisami stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy, bowiem odwołuje się do nieostrego pojęcia jakim jest zapis „obowiązujących norm i przepisów prawa powszechnie obowiązującego” oraz „zgodnie z odrębnymi przepisami”. Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego musi zawierać regulacje precyzyjne (a więc ta-

kie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (zrozumiałe dla jednostki). Stosownie do ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych Rada nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego;

- 4) § 13 Regulaminu stanowi modyfikację zapisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w uchwałach nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Rada Gminy nie ma zatem prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada zobowiązana jest określić w Regulaminie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zapis § 13 Regulaminu wskazujący, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do zachowania bezpieczeństwa i środków ostrożności, zapewniających ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego nie stanowi uszczegółowienia tego obowiązku;
- 5) § 14 pkt 1 lit. b Regulaminu przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Ponadto wskazanie, że zwolnienie psa ze smyczy na terenie nieruchomości może mieć miejsce w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem jest niezasadnym powieleniem materii uregulowanej w art. 10 a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856, ze zm.);
- 6) § 14 pkt 2 lit. b Regulaminu, w którym zobowiązano właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe do niedopuszczenia do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, bowiem zagadnienia dotyczące immisji zostały uregulowane art. 144 Kodeksu cywilnego a zakłócanie spokoju i spoczynku nocnego w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń;
- 7) w § 16 pkt 1 Regulaminu nałożono na prowadzących hodowlę zwierząt gospodarskich obowiązek przestrzegania przepisów sanitarno–epidemiologicznych. Zapisy te stoją w sprzeczności z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw i przepisów wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu;
- 8) w § 16 pkt 2 Regulaminu zobowiązano prowadzących hodowlę zwierząt gospodarskich do przeprowadzania deratyzacji pomieszczeń, w których prowadzona jest hodowla zwierząt dwa razy do roku wiosną i jesienią. Regulacja ta stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Wskazana powyżej materia reguluje zagadnienie wskazane przez ustawodawcę w 4 ust. 2 pkt 8 ustawy;
- 9) § 19 Regulaminu nałożono na właścicieli nieruchomości (...) obowiązek przeprowadzenia deratyzacji. Powyższe nie wypełniają dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Celem upoważnienia zawartego w ww. przepisie było zobligowanie organu gminy do wskazania na terenie gminy obszarów, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Ponadto, rada realizując postanowienia tego przepisu nie może zobowiązać w zaskarżonej uchwale podmiotów (tu właścicieli nieruchomości) do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez Radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku. Wspomniana regulacja prawna zobowiązuje jedynie gminę do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 sierpnia 2013 r. sygn. akt II SA/Ol 340/13, wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 441/15).

Stosownie do art. 91 ust. 1 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 doręczenia uchwały.

Nadzór nad działalnością gminy sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym). Tak więc, w przypadku istotnego naruszenia prawa,

organ nadzoru jest zobowiązany - zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 91 ust. 1 tej ustawy orzec o nieważności uchwały w całości lub w części.

Wykazane wyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa w związku z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i należało orzec jak w sentencji.

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 dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Zbigniew Rau

Do wiadomości:

Wójt Gminy Kutno.