



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 marca 2013 r.

Poz. 2550

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.160.2013.2 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 marca 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami).

orzekam

nieważność uchwały Nr XLIII/297/13 Rady Gminy Dopiewo z dnia 25 lutego 2013 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dopiewo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 lutego 2013 roku Rada Gminy Dopiewo uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Dopiewo.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 marca 2013 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zmianami), w związku z art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami).

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje.

Przepis art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zmianami) stanowi, jakie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku powinien zawierać regulamin utrzymania czystości i porządku podejmowany przez rady gmin.

W myśl art. 4 ww. ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. 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 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.

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w przepisie art. 4 ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu oraz, że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ww ustawy.

Organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy Dopiewo przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego poprzez nałożenie w przedmiotowym regulaminie obowiązków i zakazów nie objętych treścią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ocenie organu nadzoru w ramach ww. przepisu nie mieści się, zobowiązanie właścicieli nieruchomości do dokonywania wymiany piasku w piaskownicach zlokalizowanych na terenach publicznie dostępnych minimum raz do roku (§ 2 ust 1 lit. b).

Ustalenie zakazów zawartych w regulaminie, a dotyczących: wprowadzania gnojowicy i gnojówki do sieci kanalizacyjnej lub mieszania ze ściekami socjalno – bytowymi (§ 5 ust. 1) niszczenia lub uszkodzenia obiektów małej architektury (§ 7 ust. 1) oraz postanowienie o dopuszczeniu umieszczania plakatów, reklam, nekrologów, ogłoszeń, afiszy na terenach publicznych w miejscach na ten cel przeznaczonych (§ 7 ust. 2) w ocenie organu nadzoru, również wykracza poza kompetencje rady ustalone w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy wskazać, że gnojówka i gnojowica wykorzystywane w gospodarstwach rolnych nie są odpadami komunalnymi ani ściekami, na co wskazują przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zmianami) oraz ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 147, poz. 1033 ze zmianami).

Zakazy zawarte w § 7 oraz § 11 ust. 2 stanowią treść norm zawartych w kodeksie wykroczeń. Czyny, których dokonywanie zabraniają cytowane zapisy regulaminu, są objęte sankcją karną z art. 63a kodeksu wykroczeń (umieszczanie afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń - art. 124 kodeksu wykroczeń (niszczenie mienia) lub art. 78 kodeksu wykroczeń (drażnienie lub płoszenie doprowadzające zwierzę do tego, że staje się niebezpieczne).

Kwestie określone w § 13 regulaminu określa ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 Nr 213, poz. 1342 ze zmianami,) a zawarte w postanowieniach § 14 są przedmiotem regulacji uchwalanego przez radę gminy odrębnego Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Podobnie zawarty w § 17 ust. 4 lit. c) regulaminu nakaz trzymania pszczoł w ulach ustawionych w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości wykracza poza delegację ustawową, albowiem okoliczność powyższa unormowana została prawem sąsiedzkim, określonym w art. 144 Kodeksu cywilnego.

W § 15 regulaminu wprowadzono zapis na mocy, którego zobowiązano hodowców zwierząt domowych aby spełniali wymogi ustanowione dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych z produkcji rolnej. W ocenie organu nadzoru takie odesłanie nie odpowiada wymogom określonym w art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a ponadto nie koreluje z obowiązkami dotyczącymi zwierząt gospodarskich.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przepis ten dotyczy obowiązków osób utrzymujących jedynie zwierzęta domowe, stąd też regulamin nie może określać obowiązków właścicieli zwierząt nieudomowionych utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych tak jak to określono w § 16 regulaminu.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyznaczanie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania należy do kompetencji rady gminy. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Dopiewo w § 18 nie wypełniła dyspozycji tego przepisu. W przedmiotowym regulaminie rada nie wyznaczyła konkretnych terminów przeprowadzania deratyzacji.

Ponadto w regulaminie utrzymania porządku i czystości nie odniesiono się do innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Wydawany na podstawie na art. 4 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Brak uregulowania wszystkich kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy w przedmiotowym regulaminie jak i przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w § 1ust. 1 zawarte zostały definicje wprowadzone na potrzeby przedmiotowej uchwały. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest, w akcie prawa miejscowego, powtarzanie zapisów ustawy, ani też dowolne rozszerzanie pojęć określonych przez ustawodawcę. Ponadto to samo pojęcie zdefiniowane w regulaminie może być inaczej odczytane niż w kontekście normatywnym ustawy.

Wprawdzie w definicjach zawartych w regulaminie (oprócz § 1 ust. 1 lit n) następuje odwołanie się do konkretnych ustaw, ale w opinii organu nadzoru jest to całkowicie zbędne.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano (wyrok z dnia 27 listopada 2007 r., II SA/Wr 424/07, wyrok z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08), że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwalony na podstawie powołanych przepisów, musi formułować postanowienia jedynie w granicach upoważnienia ustawowego, regulując jedynie kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Zatem jest oczywiste, iż delegacja zawarta w ww. art. 4 ustawy nie upoważniła rady gminy do formułowania w regulaminie czystości i porządku w gminach, definicji określonych pojęć (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r., II SA/Wr 527/06).

W ocenie organu nadzoru przyjęta w § 19 regulaminu kontrola wypełnienia obowiązków określonych w przedmiotowym regulaminie także wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 4 ustawy. Wynika to z tego, że powyższe obowiązki organu wykonawczego gminy w tym zakresie przedmiotowym *expressis verbis* wynikają z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w szczególności z dyspozycji art. 6. Natomiast obowiązki straży gminnej – miejskiej reguluje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.).

Należy stwierdzić, że uchwała rady gminy, będąca aktem niższego rzędu nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało określone w obowiązującej ustawie. Ustawodawca w przepisie art. 10 ust. 2, ust. 2 a i ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustanowił przepisy karne wymierzone za niewykonanie obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy oraz określonych w regulaminie.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcia jest w pełni uzasadnione. Należy podnieść, że w ocenie organu nadzoru konieczność usunięcia części przepisów zaskarżonego aktu powoduje, że akt ten winien być w całości opracowany od nowa (por. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010r. sygn. akt II OSK 2048, CBOSA). Wydawany na podstawie na art. 4 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe

i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Brak uregulowania wszystkich kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy w przedmiotowym Regulaminie jak i przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Piotr Florek