



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 29 marca 2013 r.

Poz. 2555

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN – I. 4131.1. 154 2013.11 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 29 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 § 2 ust. 2 pkt 12, § 17 ust. 3 i § 19 ust. 3 uchwały Nr XXVI/208/2013 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie: Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolsztyn - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Powyższą uchwałę podjęto na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391) oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3 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 zm.). Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 marca 2013 r.

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

Na sesji w dniu 26 lutego 2013 r. Rada Miejska w Wolsztynie podjęła uchwałę Nr XXVI/208/2013 w sprawie: Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolsztyn.

Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa.

W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

Akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej.

W związku z tym, bezspornym pozostaje fakt, iż regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą zostać unormowane w uchwale rady gminy. Nie przyznaje on kompetencji organowi stanowiącemu gminy ani do uchwalania aktów prawa miejscowego obejmujących zagadnienia inne niż wymienione w ww. przepisie, ani stanowienia regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, ponieważ oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Jednocześnie należy wskazać, że przepis art. 4 ust. 2 ww. ustawy ma charakter wyczerpujący, co oznacza,

że uchwalając na jego podstawie regulamin utrzymania porządku i czystości, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień.

Na mocy powyższego regulaminu organ stanowiący gminy określa wymagania dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego regulaminu nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza zakres upoważnienia zawartego w wyżej powołanym przepisie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy.

Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Stanowisko takie ugruntowane jest w orzecznictwie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 14 grudnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Bd 845/2006), stwierdził, iż „wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej zaś strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Rada gminy jest zatem nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy. Brak uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy, podobnie jak i przekroczenie upoważnienia, uznawany jest za istotne naruszenie prawa”.

Naczelný Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011r. wydanym w sprawie o sygnaturze akt II OSK 2058/11. wyraził przekonanie, że „konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Podkreślenia bowiem wymaga, iż w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu wyłącznie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a nie wykonanie ustawy”.

Organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę, iż zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach między innymi sprawy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - to gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne do ich utrzymania.

Upoważnienie rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawarte zostało w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy. Na mocy ustępu 2 ww. przepisu regulaminy określają szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin 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 odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz odpadów z remontów,
  - 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 urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń 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 urządzeń;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów;
- 5) innych wymagań wynikających z gminnego 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.

Wobec powyższego organ nadzoru, badając treść uchwalonego regulaminu uznał, iż Rada Miejska w Wolsztynie w niżej wymienionych zapisach § 2 ust. 2 pkt 12, §17 ust. 3

i § 19 ust. 3 uchwały wykroczyła poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i tym samym w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała w części w sposób istotny narusza prawo.

W rozdziale II niniejszego regulaminu dotyczącym wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości w § 2 ust. 2 pkt 12 Rada Miejska w Wolsztynie uchwaliła, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do usuwania na bieżąco sopli lodowych i nawisów śniegu z dachów i gzymsów budynków użyteczności publicznej w taki sposób, aby nie powodować zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia;”.

W ocenie organu nadzoru w ramach ww. przepisu ustawy o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach nie mieści się zobowiązanie właścicieli nieruchomości

do usuwania na bieżąco sopli lodowych i nawisów śniegu z dachów

i gzymsów budynku. Wyżej wymienione obowiązki zawarte zostały w innych ustawach szczegółowych i nie ma podstaw prawnych do powtarzania ich, bowiem powtarzanie

w powyższym regulaminie przepisów umieszczonych w innych aktach prawnych jest niedopuszczalne.

W rozdziale VIII Regulaminu, w § 17 ust. 3 postanowiono, iż „osoby, które zauważą niebezpiecznego, blakającego się psa, powinny zgłosić ten fakt Straży Miejskiej w Wolsztynie. Wprowadzenie takiego zapisu nie mieści się, zdaniem organu nadzoru, w zakresie materii, która winna zostać unormowana w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, nie przewiduje tego bowiem przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach, bowiem powyższą kwestię regulują przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.).

W rozdziale IX Regulaminu w § 19 ust. 3 ustalono, iż „W przypadku hodowli pszczoł na nieruchomościach nie ogrodzonych szczelnym płótem lub żywoplotem, pasieki winny być usytuowane w odległości co najmniej 30 m od granic nieruchomości sąsiednich.”

W ocenie organu nadzoru nakaz trzymania pszczoł w ulach ustawionych w odległości

co najmniej 30 m od granicy nieruchomości wykracza poza delegację ustawową, albowiem okoliczność powyższa unormowana została prawem sąsiedzkim, określonym w art. 144 Kodeksu cywilnego.

Regulamin utrzymania czystości i porządku należy, jak wskazano powyżej, do aktów prawa miejscowego, dlatego też konieczne jest formułowanie zawartych w nim postanowień jedynie na

podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej

w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą

o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

W świetle powyższego, stwierdzić należy, że Rada Miejska w Wolsztynie podejmując przedmiotową uchwałę przekroczyła zakres swoich kompetencji w omawianym zakresie, naruszając tym samym obowiązujące prawo, dlatego należało orzec jak sentencji.

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

Wojewoda Wielkopolski

(-) Piotr Florek