



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 7 października 2015 r.

Poz. 5818

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.302. 2015.3 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 10 sierpnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność : § 4 ust. 2 pkt 5 i 6, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 8 ust. 3 pkt 1 lit a uchwały Nr XII/154/15 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 7 lipca 2015 roku w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Oborniki – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XII/154/15 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 7 lipca 2015 roku w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Oborniki została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 13 lipca 2015 roku.

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 2013 r. poz. 1399) w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

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

Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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.

Zgodnie z treścią przepisu art. 4 ust. 2 ww. ustawy 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.

Wymienione wyżej elementy tworzące regulamin mają charakter wyczerpujący. Nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim unormowane. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Z literalnego brzmienia przywołanego wyżej unormowania wynika, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpująco kwestie, które powinny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Powyższy przepis jest zamkniętym katalogiem wszystkich niezbędnych elementów, które rada gminy powinna umieścić w regulaminie. Upoważniony przepisem art. 4 ust.1 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, organ stanowiący gminy nie może zatem określać w regulaminie utrzymania czystości i porządku kwestii, które nie mieszczą się w zakresie wyżej wymienionych zagadnień (wyrok NSA z 9 września 2014 r. sygn. akt II OSK 654/14, wyrok WSA w Poznaniu z 23 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 748/13,

wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27.11.2007 r. sygn. akt II SA/Ol 968/07).

Wobec powyższego należy uznać, że uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia regulaminu czystości i porządku w gminie powinna zawierać pełny zakres regulacji określony w tym przepisie, a jednocześnie nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza ten zakres.

W tej sytuacji wszelkie odstępstwa od katalogu spraw podlegających regulacji, zawartego w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 10.11.2009, II OSK 1256/09, wyrok WSA w Białymstoku z 16.02.2010 r. II SA/Bk 627/09, wyrok w Szczecinie z 30.04.2009 r. II SA/Sz 994/08, wyrok WSA w Opolu z 07.04.2009 r. II SA/Op 62/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z 06.01.2009 r. II SA/Bd 611/08).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej uchwały należy wyjaśnić, że organ nadzoru badając przedmiotową uchwałę stwierdził, iż niektóre z jej postanowień wykraczają poza delegację ustawową zawartą w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy i tym samym stanowią istotne naruszenie prawa. Należą do nich następujące postanowienia uchwały: § 4 ust. 2 pkt 5 i 6, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 8 ust. 3 pkt 1 lit a.

W § 4 ust. 2 pkt 5 regulaminu rada postanowiła, że usunięcie błota, śniegu, lodu, chwastów i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości należy do zarządcy drogi.

Ponadto w § 6 ust. 2 zapisano, że odpady uprzątnięte przez właścicieli nieruchomości z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości usuwane są przez zarządcę drogi. Natomiast w § 4 ust. 2 pkt 6 ust. 6 postanowiono, iż właściciel nieruchomości nie jest zobowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Powyższe zapisy wykraczają poza delegację zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy. Poza tym należy stwierdzić, że kwestie te zostały przez ustawodawcę uregulowane w art. 5 ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach, a zatem powtarzanie ich w akcie prawa miejscowego stanowi naruszenie prawa.

Analizując przedmiotową uchwałę Wojewoda stwierdził też, że treścią § 5 ust. 2 regulaminu jest zobowiązanie przedsiębiorców uprawnionych do opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych do utrzymywania pojazdów w należytej czystości, przeprowadzania dezynfekcji oraz umieszczania na nich w sposób trwały swoich znaków identyfikacyjnych. Organ nadzoru podkreśla, że ww. sprawy reguluje art. 9d ustawy oraz Rozporządzenie Ministra Środowiska dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. U. z 2013 r. poz. 122). Z uwagi na to, że wskazane sprawy nie mieszczą się w zakresie upoważnienia rady gminy przewidzianego w art. 4 ust. 2 ustawy stwierdzenie ich nieważności jest uzasadnione.

W § 8 ust. 3 pkt 1 lit a rada uchwaliła, że do obowiązków właścicieli zwierząt domowych należy, w odniesieniu do psów, systematyczne poddawanie psa w wieku ponad dwóch miesięcy szczepieniu przeciw wściekliznie raz w ciągu roku kalendarzowego, zgodnie z terminami wyznaczonymi przez lekarza weterynarii szczepiącego dane zwierzę. Należy zauważyć, że ten obowiązek wynika z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej. Kwestię poddawania psów szczepieniom ochronnym reguluje ustawa z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r., poz. 1539 ze zm.). Oznacza to, że zagadnienie obowiązkowego ochronnego szczepienia przeciwko wściekliznie nie jest materią regulowaną prawem miejscowym. Wobec powyższego należy uznać, że wspomniane sprawy wykraczają poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 1 ustawy.

Reasumując regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z 1996 r. stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z regulacją konstytucyjną, akty prawa miejscowego to ustanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie powszechnie obowiązujące źródła prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Są one stanowione zarówno przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jak i terenowe organy administracji rządowej (art. 94 Konstytucji). Akty prawa miejscowego muszą być wydane na podstawie wyraźnego, a nie opartego jedynie na domniemaniu, czy wykładni celowościowej upoważnienia ustawowego, w granicach w tym upoważnieniu określonych. Upoważnienie to nie może opierać się na domniemaniu objęcia swoim zakresem materii w nim nie wymienionych.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Piotr Florek