



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN.I – 4131.1.197.2013.4

OR. RG. 0007.3/14.2013

Poznań, dnia 9 kwietnia 2013 roku

RADA GMINY ZANIEMYŚL	
W P Ł Y N Ę Ł O	
data	10.04.2013
Nr	11
rok	
podpis	

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność Uchwały Nr XXV/188/2013 Rady Gminy Zaniemyśl z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zaniemyśl - ze względu na istotne naruszenie prawa.

UZASADNIENIE

W dniu 7 marca 2013 roku Rada Gminy Zaniemyśl podjęła uchwałę Nr XXV/188/2013 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zaniemyśl.

Uchwała doręczona została Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 13 marca 2013 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.), oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i 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:

Podstawę do podjęcia uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie stanowi przepis art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012r., poz.391). Zgodnie z tym przepisem 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 cyt. wyżej ustawy. 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. W wyroku z dnia 14 grudnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Bd 845/2006) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy 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”.

Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011r. wydanym w sprawie o sygnaturze akt II OSK 2058/11. wyraził pogląd, 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”.

Ze wspomnianej wcześniej konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.” Z zasadami tymi korespondują przepisy § 135, § 136 oraz § 137 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002r., Nr 100, poz. 908), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego: zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane oraz nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń.

Mając powyższe na uwadze w toku prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, iż w ramach ww. przepisu art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, nie mieści się zobowiązanie właścicieli nieruchomości do: oddzielnego gromadzenia nieczystości ciekłych w postaci ścieków bytowych oraz gnojówki i gnojowicy (§3 ust. 6 lit. a), usuwanie ze ścian budynków, ogrodzeń i innych obiektów ogłoszeń, plakatów, napisów, rysunków itp., umieszczanych tam bez zachowania trybu przewidzianego przepisami prawa miejscowego, jakimi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (§3 ust. 6 lit. b), umieszczania w budynkach wielolokalowych, w pobliżu wejścia, tablic zawierających dane adresowe właściciela lub zarządcy, regulamin porządkowy nieruchomości, numery telefonów alarmowych (§3 ust. 6 lit. c), utrzymanie nieruchomości niezabudowanych w stanie wolnym od zachwaszczenia z wykoszoną trawą (§3 ust. 6 lit. d), utrzymanie odłogowanych nieruchomości rolnych w stanie ugoru czarnego lub zajętego oraz utrzymywanie czystości na obszarach nieruchomości leśnych (§3 ust. 6 lit. e), usuwania suchych drzew i krzewów po uprzednim uzyskaniu zgody Wójta (§3 ust. 6 lit. f), utrzymywania rowów melioracyjnych i odwadniających przy drogach i torach w stanie drożności i wykoszenia (§3 ust. 6 lit. g), utrzymywania skarp nasypów i wykopów, prowadzonych wzdłuż ciągów komunikacyjnych w stanie wykoszonym (§3 ust. 6 lit. h), utrzymywania czystości na przystankach (§3 ust. 6 lit. i), utrzymywanie w stanie wolnym od zaśmiecenia wód powierzchniowych i ich najbliższego otoczenia (§3 ust. 6 lit. j), niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku budów i remontów lokali oraz budynków (§3 ust. 6 lit. k), pielęgnacji i utrzymywania estetycznego wyglądu parków, terenów zielonych, ogrodów, kwietników, klombów (§3 ust. 6 lit. l), do utrzymania chodników i dróg w stanie nie utrudniającym bezpiecznego korzystania z nich (§3 ust. 6 lit. m), ogrodzenia publicznego placu zabaw, na którym znajduje się piaskownica lub ogrodzenia samej piaskownicy w sposób zapewniający dzieciom bezpieczną zabawę oraz uniemożliwiający przedostawanie się zwierząt mogących zanieczyścić piasek (§3 ust. 6 lit. n), umieszczania na terenach publicznie dostępnych, a więc w parkach, na targowiskach, placach zabaw itp. regulaminów korzystania z nich (§3 ust. 6 lit. o), postępowania z odpadami innymi niż komunalne, powstającymi na terenie nieruchomości w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z zasadami przewidzianymi w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach (§3 ust. 6 lit. p).

Również ustalenie przez Radę większości zakazów zawartych w przepisie §3 ust. 7 a dotyczących: postoju pojazdów mechanicznych o masie całkowitej powyżej 3,5 t., ciągników siodłowych, ciągników, balastowych, autobusów, traktorów, przyczep i naczep, na drogach publicznych i placach na terenie zabudowy mieszkaniowej, a także na

nieruchomościach nie przeznaczonych w przepisach o planowaniu przestrzennym pod aktywizację gospodarczą i usługi (§3 ust. 7 lit. a), spalania odpadów na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych budynków (§3 ust. 7 lit. d), wypalanie roślinności na łąkach, pastwiskach, nieużytkach, rowach, pasach przydrożnych lub w strefie oczeretów i trzcin (§3 ust. 7 lit. e), wyrzucania odpadów komunalnych pochodzących z gospodarstw domowych, sklepów, punktów gastronomicznych i usługowych oraz z innych nieruchomości, do koszy ulicznych oraz pojemników innych właścicieli (§3 ust. 7 lit. f), niszczenie lub uszkodzenie obiektów małej architektury, urządzeń stanowiących wyposażenie placów zabaw, pojemników do zbierania odpadów, obiektów przeznaczonych do umieszczania reklam i ogłoszeń, urządzeń stanowiących elementy infrastruktury komunalnej np. hydrantów, transformatorów, rozdzielni, linii energetycznych, linii telekomunikacyjnych, wiat, przystanków, (§3 ust. 7 lit. g), umieszczania na pniach drzew, wiatach przystanków, słupach energetycznych i telekomunikacyjnych afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń itp. (§3 ust. 7 lit. h), zakopywania odpadów oraz padłych zwierząt (§3 ust. 7 lit. i), zrzucania ścieków do rowów, cieków naturalnych, stawów, ziemi, nieczynnych studni kopanych oraz do kanalizacji deszczowej (§3 ust. 7 lit. j), indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych i wylewania ich poza wyznaczoną do tego celu stację zlewną (§3 ust. 7 lit. k), indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych szczególnie w miejsca do tego nie przeznaczone (§3 ust. 7 lit. l), wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych (§3 ust. 7 lit. m), zajmowania pasa drogowego (chodników, poboczy, jezdní, rowów przydrożnych) w celu składowania odpadów lub materiałów budowlanych bez uzyskania wymaganej zgody zarządcy drogi (§3 ust. 7 lit. n), a także tworzenia „dzikich wysypisk” (§3 ust. 7 lit. o) – wykracza, w ocenie organu nadzoru, poza kompetencje rady ustalone w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przepisem §3 ust. 4 lit. c załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Zaniemyśl nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek usuwania sopli lodowych i nawisów śniegu z okapów i rynien i innych części nieruchomości udostępnionej do użytku publicznego. Zgodnie z orzecznictwem regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy może wprowadzać obowiązek uprzątnięcia przez właściciela nieruchomości śniegu i lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Za taką strefę nie można uznać bez wątplenia okapów i rynien budynków, nawet jeżeli miałyby wystawać nad ciągami komunikacyjnymi powszechnie dostępnymi (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14.06.2011r. II SA/OI 298/11, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29.10.2008 r. II SA/Bd 633/08).

Przepis §3 ust. 4 lit. d załącznika do przedmiotowej uchwały wprowadza obowiązek likwidowania śliskości na drogach publicznych, ulicach, placach w okresie mrozów i opadów śnieżnych, przy użyciu piasku zmieszanego ze środkami chemicznymi nie działającymi szkodliwie na tereny zieleni oraz drzewa. Obowiązek ten w żaden sposób nie mieści się w kompetencji z art. 4 ustawy. Ustawa w art. 4 ust. 2 pkt 1b i w art. 5 ust. 1 pkt 4 mówi jedynie o uprzątnięciu błota, śniegu i lodu. Co więcej, zgodnie z art. 20 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.) utrzymanie nawierzchni chodnika należy do obowiązków zarządcy drogi.

Również nałożenie przez Radę przepisem §14 ust. 1 załącznika do badanej uchwały na organizatorów imprez masowych obowiązku wyposażenia miejsca imprezy w szaloty przenośne w ilościach zabezpieczających niezbędne potrzeby uczestników imprezy a także zawarcia stosownych umów z przedsiębiorcą na dostarczenie pojemników i szaletów oraz ich opróżniania i uprzątnięcia, wykracza w ocenie organu nadzoru, poza kompetencje rady gminy. Organizatora imprezy nie można uznać bowiem ani za właściciela ani za władającego nieruchomością, a tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Zatem powyższy zapis powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść ukształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Kwestie

uregulowane przedmiotową uchwałą określa zaś ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych.

Nadto nałożony na właścicieli zwierząt domowych obowiązek uzyskania zezwolenia na utrzymanie psa rasy uznawanej za agresywną (przepis §21 ust. 1 pkt 1) lit. d załącznika do przedmiotowej uchwały) wynika bezpośrednio z przepisu art. 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zmianami). W związku z powyższym umieszczenie ww. zapisu w treści Regulaminu należy uznać za sprzeczne z prawem.

Przepisem §23 regulaminu utrzymania czystości i porządku Rada Gminy Zaniemyśl postanowiła, że:

„1. Właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi zobowiązani są do przeprowadzenia co najmniej raz w roku deratyzacji na terenie nieruchomości. Obowiązek ten w odniesieniu do właścicieli budynków jednorodzinnych, może być realizowany tylko w miarę potrzeby.

2. Termin przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji podaje Wójt Gminy do publicznej wiadomości po uprzednim powiadomieniu Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego.

3. W przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt Gminy określi, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz określi termin jej przeprowadzenia. Obwieszczenia o obowiązkowej deratyzacji zostaną podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty

4. Koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości.

5. W przypadku terenów użyteczności publicznej obowiązek ten spoczywa na Gminie.”

Wyznaczenie obszarów podlegających deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia stanowi wyłączną kompetencję rady gminy zawartą w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Mając na uwadze zapis przepisu §23 ust. 1 badanego regulaminu organ nadzoru stwierdził, iż Rada Gminy Zaniemyśl nie wypełniła dyspozycji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 8 nie określając terminu i obszaru deratyzacji. Nie można bowiem uznać za wyczerpującą dyspozycję zawartą ww. przepisie ustawy zapisów regulaminu nakazujących „przeprowadzenia deratyzacji co najmniej raz w roku” oraz „w miarę potrzeby”. Są to określenia nieprecyzyjne i niejednoznaczne w ocenie. Wobec powyższego należało uznać, iż Rada nie wypełniła dyspozycji zawartej ww. przepisie art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a co za tym idzie nie odniosła się do wszystkich materii tam wyszczególnionych

Należy także wskazać, iż art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera ustawowego upoważnienia, aby kwestie te regulował inny podmiot niż rada. W związku z tym doszło do sprzecznej z prawem zmiany organów właściwych do wyznaczania obszarów i terminów obowiązkowej deratyzacji, a zatem przepisy §23 ust. 2 i ust. 3 regulaminu również rażąco naruszają prawo.

Ponadto w ocenie organu nadzoru norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia do regulowania przez radę gminy ponoszenia kosztów deratyzacji (przepis §23 ust. 4 regulaminu). Kwestie ponoszenia kosztów deratyzacji określa umowa stron, a zatem sprawy te nie mogą być przedmiotem regulaminu stanowiącego akt prawa miejscowego. Takie też stanowisko zajął NSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 listopada 2007 roku sygn. akt SA/Wr 424/07.

Podsumowując, w świetle utrwalonego orzecznictwa sądowo-administracyjnego uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany rozszerzająco. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Wobec powyższego 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 daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Piotr Florek

Otrzymują:

1. Rada Gminy Zaniemyśl;
2. Wójt Gminy Zaniemyśl.