



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 kwietnia 2013 r.

Poz. 3282

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.215.2013.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 kwietnia 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 zm.)

orzekam

nieważność przepisów:

- § 2 pkt: 3a, 3b, 11, 14 i 27
- § 3 pkt 7, 8, 9 w zakresie zwrotu: „a po uprzątnięciu należy posypać piaskiem. W/w uprzątnięć należy dokonać również z podwórzy, przejść, bram, itp.”, 11, 14, 15 i 17,
- § 6 pkt 1, 2, 4, 5, 6 i 7,
- § 9 pkt 1,
- § 11 ust. 5 w zakresie zwrotu: „usługi te, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wymagań technicznych jakie powinien spełniać podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, mają obowiązek wykonywać przedsiębiorcy odbierający odpady, którzy dostarczyli właścicielom nieruchomości pojemniki”, a także ust. 8 i 9
- § 15 w zakresie zwrotu „ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt”
- § 16 w zakresie zwrotu „nie dopuszczać do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe”
- § 20, § 21 oraz § 22

Załącznika do Uchwały Nr XXXI/174/2013 Rady Gminy Szczytniki z dnia 22 marca 2013 r. w sprawie regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Szczytniki – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Rada Gminy Szczytniki regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwaliła na sesji w dniu 22 marca 2013 roku. Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 kwietnia 2013 roku. Uchwałę podjęto na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje: Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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.

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 (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/2006; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007r., sygn. akt II SA/Gl 531/07).

Odnosząc powyższe do postanowień ocenianego Regulaminu stwierdzić należy, że Rada Gminy Szczytniki, poprzez nałożenie w przedmiotowej uchwale obowiązków i uregulowanie innych kwestii nie objętych treścią art. 4 ust. 1 i 2 ww. ustawy, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, czym istotnie naruszyła prawo.

W ramach ww. przepisu nie mieści się, w ocenie organu nadzoru, zobowiązanie właścicieli nieruchomości do: uprzątnięcia, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 20 stycznia 2005r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, z terenów nieruchomości wraków pojazdów mechanicznych (§ 3 pkt 7 załącznika do badanej uchwały), uprzątnięcia poprzez zmiatanie, zbieranie, grabienie, zmywanie, itp. zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości i utrzymanie ich należytego stanu sanitarno-higienicznego (§ 3 pkt 8), posypania piaskiem uprzątniętego z błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń chodnika a także uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z podwórzy, przejść, bram itp. (§ 3 pkt 9), niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych powstałych w wyniku budów i remontów lokali oraz budynków (§ 3 pkt 11), pielęgnacji i utrzymywania estetycznego wyglądu terenów zielonych, ogrodów, kwietników, klombów, zarówno komunalnych jak będących własnością osób fizycznych i prawnych (§ 3 pkt 14), postępowania z odpadami innymi niż komunalne (§ 3 pkt 15), utrzymania czystości na drogach i poza nimi w pasie szerokości 20m od każdej z linii rozgraniczających (§ 3 pkt 17).

Ustalenie zakazów zawartych w § 6 Regulaminu, a dotyczących: parkowania pojazdów na drogach publicznych i placach (pkt 1), stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska dla usunięcia śniegu i lodu (pkt 2), zakopywania odpadów oraz padłych zwierząt (pkt 4), indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości (pkt 5), wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi (pkt 6), wykorzystywania nieczynnych studni do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych (pkt 7) - również wykracza poza kompetencje rady gminy ustalone w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że większość z zakazów sformułowanych w § 6 Regulaminu wynika z uregulowań zawartych w innych ustawach. Ustalenie zakazów w akcie prawa miejscowego w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania lub sprawy te uregulowane już zostały w innych ustawach, stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru zwraca uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 482/12, w którym Sąd ten, co do wielu tożsamyh co w ocenianej uchwale zakazów, orzekł: „Powyższe postanowienia uchwały wprowadziły szereg zakazów, które nie mają umocowania w cytowanym wyżej art. 4 ust. 2 ustawy. Wyżej wymienione zakazy zostały wprowadzone z przekroczeniem uprawnienia ustawowego, innymi słowy nie mogły być one wprowadzone na mocy Regulaminu uchwalonego na podstawie art. 4 ustawy. Rada Gminy, jak to wyżej wskazano, nie ma prawa do stanowienia prawa miejscowego regulującego zagadnienia inne niż wymienione w przepisie art. 4 ust. 2, ani też podejmować regulacji w inny sposób. Wyżej przytoczone zakazy wynikają z innych aktów prawnych, takich jak ustawa o odpadach, Prawo ochrony środowiska, czy też z powołanej ustawy o drogach publicznych w części dotyczącej zajęcia pasa drogowego, a nawet z prawa karnego”.

Do badanej uchwały, jako aktu prawa miejscowego, będą miały zastosowanie wybrane zasady techniki prawodawczej, wymienione w § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002r., Nr 100, poz. 908). Jedną z nich jest zasada określona w § 25 załącznika do ww. rozporządzenia, zgodnie z którą „przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować”. Ponadto, w myśl postanowień § 156 załącznika do ww. rozporządzenia, w przepisach odsyłających należy jednoznacznie wskazać przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła.

W § 9 Regulaminu Rada określiła rodzaje i pojemność worków przeznaczonych do selektywnego zbierania odpadów przez właścicieli nieruchomości i dysponujących lokalami. W myśl postanowienia zawartego w § 9 pkt 1 Regulaminu „worki muszą spełniać wymagania obowiązujących norm”. Rada Gminy Szczytniki, odwołując się do „obowiązujących”, ale zarazem nieokreślonych przez nią norm, sformułowała dyrektywę o niejasnej treści, mogącą powodować wątpliwości interpretacyjne. Pozostaje to w sprzeczności z wyżej powołanymi zasadami techniki prawodawczej. Warto w tym miejscu wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91), w którym Sąd ten stwierdził, iż „uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego”.

W § 11 ust. 5 badanego Regulaminu, Rada postanowiła, iż „Właściciele nieruchomości mają obowiązek utrzymywać pojemniki w stanie czystości zarówno zewnętrznej jak i wewnętrznej; usługi te, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wymagań technicznych jakie powinien spełniać podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, mają obowiązek wykonywać przedsiębiorcy odbierający odpady, którzy dostarczyli właścicielom nieruchomości pojemniki”.

W ocenie organu nadzoru zapis odnoszący się do obowiązku realizacji usług w zakresie utrzymywania w czystości pojemników przez podmiot odbierający odpady stoi w sprzeczności z obowiązującym prawem. Ani z rozporządzenia, na które powołuje się Rada (tj. w obowiązującym w dniu podjęcia uchwały stanie prawnym – Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości; Dz. U. z 2013r., poz. 122), ani też z art. 9d ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi podstawę prawną do wydania ww. rozporządzenia, nie wynika, aby podmioty odbierające odpady od właścicieli nieruchomości były zobowiązane do wykonywania usług w zakresie utrzymywania w stanie czystości pojemników służących do zbierania odpadów komunalnych. Na podstawie wskazanych przepisów obowiązek tych podmiotów w zakresie utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego odnosi się jedynie do pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zakres pojęcia „urządzenia do odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości” nie obejmuje, w ocenie organu nadzoru, pojemników, w których właściciele nieruchomości gromadzą odpady komunalne. Do takiej konkluzji prowadzi także przepis art. 5 ust. 1 pkt. 1 ww. ustawy, który wyraźnie wskazuje, iż obowiązek w zakresie wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym należy do obowiązków właściciela nieruchomości, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Należy przy tym podkreślić, iż nawet jeśli rada gminy (uchwałą podjętą na podstawie art. 6r ust. 3 ww. ustawy) postanowi o przejęciu przez gminę obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki i ich utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym, nadal nie będzie ona miała upoważnienia ustawowego, aby zobowiązać podmioty odbierające odpady do utrzymywania tych pojemników w stanie czystości, gdyż stanowiłoby to wkroczenie w stosunki cywilnoprawne. Zobowiązanie w tym zakresie może bowiem wynikać

jedynie z umowy zawartej pomiędzy wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta a wybranym w drodze przetargu przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne (art. 6f ww. ustawy).

W § 11 ust. 8 i 9 Regulaminu Rada uregulowała sprawy w zakresie odpowiedniego przygotowania (zadaszenie, ogrodzenie, zamknięcie, ograniczony dostęp) miejsc gromadzenia odpadów i utrzymywania tych miejsc „w stanie czystości poprzez zamiatanie i uprzątnięcie”. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Szczytniki, podejmując ww. uregulowania, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada kompetencję do określenia warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, nie zaś do formułowania wymagań w tym zakresie w odniesieniu do miejsc, w których pojemniki takie są rozmieszczone.

Ponadto organ nadzoru zauważa, iż zapis § 11 ust. 8, w myśl którego dostęp do miejsc gromadzenia odpadów „winny mieć wyłącznie osoby mające obowiązek zbierać w nich odpady komunalne”, jest sprzeczny z zapisem § 12 pkt 2, który stanowi, iż „na terenie nieruchomości pojemniki na odpady należy przetrzymywać w miejscu wyodrębnionym dostępnym dla pracowników przedsiębiorcy (...)”. Rada, wprowadzając w Regulaminie postanowienia budzące wątpliwości interpretacyjne (w tym przypadku dotyczące kręgu podmiotów, które mają prawo dostępu do miejsca gromadzenia odpadów), a wręcz ze sobą sprzeczne, narusza zasady techniki prawodawczej zawarte we wspomnianym wcześniej § 25 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W § 15 Regulaminu Rada postanowiła m.in., iż osoby utrzymujące zwierzęta domowe ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt. Z kolei w § 16 pkt 2 do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta zaliczono „niedopuszczanie do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe”. Zapisy te stanowią wyjście poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wkraczając ponadto w materię uregulowaną innymi ustawami. Do kwestii odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzę odnosi się bowiem art. 431 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny, natomiast zagadnienie odpowiedzialności za zakłócanie spokoju, porządku publicznego i ciszy nocnej uregulowane jest w art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń.

Organ nadzoru podkreśla w tym miejscu, iż rada gminy nie może powtarzać w akcie prawa miejscowego zapisów rangi ustawowej ani modyfikować przepisów ustaw. Zakaz taki wynika z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego wyrażonej w art. 7 w związku z 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowisko takie potwierdza orzecznictwo. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011r., sygn. akt II OSK 2058/11) wyraził pogląd, iż „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.” Jak dalej wyjaśnia NSA „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.” Z zasadami tymi korespondują przepisy § 135, § 136 oraz § 137 w związku z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, 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.

Przekroczeniem upoważnienia ustawowego jest również zapis § 20 Regulaminu odnoszący się do zarządzenia obowiązkowej deratyzacji przez Wójta Gminy Szczytniki. Określenie terminu i obszaru, na terenie którego przeprowadza się obowiązkową deratyzację, zgodnie z wolą ustawodawcy, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i subdelegowanie tego obowiązku na inny organ (wójta) nie ma ustawowego unormowania.

Poza zakres ustawowego upoważnienia wykraczają również postanowienia § 21 Regulaminu, w myśl którego „koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości”. Rada gminy, zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy, ma jedynie kompetencję do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia. W zakresie upoważnienia nie mieści się regulowanie przez radę gminy kwestii związanych z kosztami przeprowadzenia deratyzacji.

W § 22 ust. 1 załącznika do badanej uchwały Rada postanowiła, iż nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z Regulaminu sprawuje Wójt Gminy Szczytniki poprzez uprawnionych pracowników Urzędu Gminy Szczytniki. W ust. 3 zadecydowała, iż postępowanie w tych sprawach toczy się według Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Z kolei w myśl § 22 ust. 2 Regulaminu „Kto nie wykonuje obowiązków określonych w niniejszym Regulaminie, podlega karze grzywny zapisanej w art. 10 ustawy”.

W ocenie organu nadzoru, wszystkie postanowienia § 22 Regulaminu, wykraczają poza zakres upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawodawca nie tylko nie upoważnił rady gminy do objęcia regulaminem spraw dotyczących nadzoru czy kontroli nad realizacją obowiązków w nim określonych, trybu postępowania w tych sprawach czy też sankcji karnych, ale - co więcej - sam uregulował tę materię (art. 5 ust. 6-9, art. 9u, 9v oraz art. 10 ww. ustawy). Jak wcześniej wykazano, uregulowanie w akcie prawa miejscowego jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w przepisach rangi ustawowej, stanowi rażące naruszenie prawa. Za takie należy więc uznać zapisy § 22 Regulaminu.

Ponadto organ nadzoru zauważa, iż definicje pojęć zawarte w § 2 pkt.: 3a, 3b, 11, 14 i 27, a także zapis § 3 pkt 15 Regulaminu odwołują się do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach, podczas gdy w dniu podejmowania przedmiotowej uchwały obowiązywała już nowa ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012r. (Dz.U. z 2013r., poz. 21). Takie działanie również stoi w sprzeczności z wymienioną wcześniej konstytucyjną zasadą praworządności wynikającą z art. 7 w związku z art 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

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