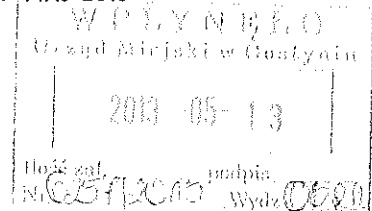




Poznań, 09 MAJ 2013



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I. 4131.1.236.2013.22

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

**orzekam**

#### **nieważność przepisów:**

- § 2 w zakresie zwrotu: „- ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz.U. z 2010r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.)”
- § 3 ust. 1 w zakresie zwrotu: „Obowiązek ten dotyczy również właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż ciągów pieszo – jezdnych na szerokości 1,5 m ciągu przylegającego do danej nieruchomości”
- § 12 ust. 1 i 3 w zakresie zwrotów: „odpowiadające obowiązującym normom”
- § 13 ust. 3, § 20 ust. 5, § 21 ust. 3 i 4, § 24 ust. 2, § 25 ust. 1
- § 27 ust. 1 w zakresie zwrotu: „na własny koszt i we własnym zakresie”, ust. 3 i 4

**Załącznika Nr 1 do Uchwały Nr XXVI/408/13 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 29 marca 2013r. w sprawie: przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gostyń – ze względu na istotne naruszenie prawa.**

#### **UZASADNIENIE**

Rada Miejska w Gostyniu regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwaliła na sesji w dniu 29 marca 2013 roku. Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 9 kwietnia 2013 roku. Uchwałę podjęto na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r., poz. 391 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/GI 531/07).

Odnosząc powyższe do postanowień ocenianego Regulaminu stwierdzić należy, że Rada Miejska w Gostyniu, 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.

Zgodnie z § 3 Załącznika nr 1 do badanej uchwały właściciele nieruchomości zobowiązani są do niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż swoich nieruchomości oraz innych części tych nieruchomości służących do użytku publicznego. Dalej Rada postanowiła, iż „obowiązek ten dotyczy również właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż ciągów pieszo-jezdnych na szerokości 1,5 m ciągu przylegającego do danej nieruchomości”, co, w ocenie organu nadzoru, stanowi przekroczenie kompetencji danej radzie przez ustawodawcę.

Z art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika obowiązek unormowania w regulaminie szczegółowych zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości, które służą do użytku publicznego. Z kolei art. 5 ust. 1 pkt 4 tejże ustawy nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek: "uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości,

przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych". Przedmiotową uchwałą Rada rozciągnęła ten obowiązek na ciągi pieszo-jezdne. W ocenie organu nadzoru nie budzi wątpliwości fakt, że na tle cytowanych przepisów ustawy obowiązek ten dotyczy jedynie chodników, i to ściśle określonych, a nie ciągów pieszo-jezdnych. W wyroku z dnia 6 stycznia 2009r. (sygn. akt II SA/Bd 611/2008) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyraził stanowisko, iż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi podstawę do określenia w regulaminie tylko tego, w jakim terminie i ewentualnie w jaki sposób właściciel nieruchomości sąsiadującej z chodnikiem ma obowiązek usunąć błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia z tego chodnika. Rada Miejska nie ma prawnego umocowania do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków dotyczących utrzymywania w czystości innych miejsc niż chodnik i to tylko bezpośrednio przylegający do danej nieruchomości.

W myśl § 12 ust. 1 Regulaminu „Właściciel nieruchomości zapewnia wyposażenie nieruchomości w pojemniki (w tym worki) do zbierania odpadów komunalnych zmieszanych o odpowiedniej wytrzymałości mechanicznej, odpowiadające obowiązującym normom, (...)”. Podobnie, w § 12 ust. 3 Regulaminu, Rada postanowiła, że „Właściciel nieruchomości zapewnia wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki do selektywnego zbierania odpadów komunalnych o odpowiedniej wytrzymałości mechanicznej, odpowiadające obowiązującym normom (...)”. Poprzez użycie w cytowanych zapisach Regulaminu zwrotu: „odpowiadające obowiązującym normom” Rada odwołała się do bliżej nieokreślonych norm i tym samym sformułowała dyrektywę o niejasnej treści, mogącą powodować wątpliwości interpretacyjne.

Jako akt prawa miejscowego przedmiotowa uchwała, zgodnie z § 25 (w związku z § 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), powinna możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 1995r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) wskazuje, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do regulaminu utrzymania czystości i porządku, który - po pierwsze, jako akt prawa miejscowego, zawiera normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, a po drugie zważając na zapis art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie podlega karze grzywny.

Za niezgodny z prawem, bo wykraczający poza upoważnienie ustawowe, uznać należy zapis § 13 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którym „Koszty przygotowania i utrzymywania miejsca ustawienia pojemników (w tym worków) do gromadzenia odpadów komunalnych ponosi właściciel nieruchomości.” Art. 4 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy uprawnia radę gminy jedynie do określenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i utrzymywania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników. W zakresie upoważnienia wynikającego z ww. zapisu ustawy nie mieści się natomiast regulowanie przez radę gminy kwestii związanych z kosztami przygotowania i utrzymania miejsca ustawienia pojemników.

Organ nadzoru podkreśla, 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 2011 r., 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 wyrażnie 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.

Mając na względzie powyższe, organ nadzoru zauważa, że w Rozdziale V i VI ocenianego Regulaminu, Rada zawarła postanowienia, które nie tylko wykraczają poza ramy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ale także odnoszą się do materii już uregulowanej przepisami rangi ustawowej. I tak:

- 1) Zapisami § 20 ust. 5 Regulaminu Rada nałożyła na właścicieli oraz osoby, pod nadzorem których znajdują się zwierzęta, obowiązek przeprowadzania okresowych szczepień psów i innych zwierząt domowych przeciwko wściekliźnie. Tymczasem obowiązki w zakresie szczepienia zwierząt przeciwko wściekliźnie reguluje ustawa z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt;
- 2) W § 21 ust. 3 Regulaminu Rada postanowiła, iż „zabrania się dopuszczania do zakłócania „ponad przeciętną miarę” ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe, w szczególności w porze nocnej”. Tymczasem zagadnienie odpowiedzialności za zakłócanie spokoju, porządku publicznego i ciszy nocnej uregulowane jest w art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń;
- 3) W myśl § 21 ust. 4 Regulaminu zabronione jest „szczucie psów lub doprowadzenie ich do stanu, w którym pies może stać się niebezpieczny dla człowieka i innych zwierząt.” Tymczasem materię tę reguluje art. 78 Kodeksu wykroczeń. Gdy działanie sprawcy będzie zmierzało do drażnienia zwierzęcia poprzez znęcanie się nad nim, będziemy mieli do czynienia ze zbiegiem wykroczenia z art. 78 Kodeksu wykroczeń z przestępstwem z art. 35 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt;
- 4) Zgodnie z postanowieniami § 24 ust. 2 Regulaminu, „za szkody wyrządzone przez zwierzę odpowiada jego właściciel”. Tymczasem do kwestii odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzę odnosi się art. 431 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny oraz Kodeks wykroczeń;
- 5) W § 25 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, iż „w budynkach gospodarczych towarzyszących zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej oraz na terenach ogrodów działkowych dopuszcza się chów zwierząt, pod warunkiem niezakłócania korzystania z nieruchomości sąsiednich „ponad przeciętną miarę”, wynikającą ze społeczno - gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych”. Tymczasem obowiązek taki wynika z prawa sąsiedzkiego (art. 144 Kodeksu cywilnego).

Poza zakres ustawowego upoważnienia wykraczają również postanowienia § 27 ust. 1 Regulaminu w zakresie zwrotu „na własny koszt i we własnym zakresie”, a także ust. 3 i 4 odnoszące się do sposobu wyłożenia trutki oraz obowiązku poinformowania o jej wyłożeniu. 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 czy sposobami przeprowadzenia deratyzacji.

W § 2 Regulaminu Rada zastrzegła, iż postanowienia Regulaminu są interpretowane i stosowane m.in. w zgodzie z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz.U. z 2010r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.). Organ nadzoru zauważa, iż w dniu podejmowania przedmiotowej uchwały obowiązywała już nowa ustawa o odpadach, tj. ustawa z dnia 14 grudnia 2012r. (Dz.U. z 2013r., poz. 21). Powoływanie się w akcie prawa miejscowego na przepisy ustawy już nieobowiązującej stoi w sprzeczności z 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*

**Otrzymują:**

1. Rada Miejska w Gostyniu
2. Burmistrz Gostynia