

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.322.2016.TDom.

z dnia 17 listopada 2016 r.

Rada Gminy Zabór

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Zabór z dnia 7 października 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w części dotyczącej: §1 pkt 7 w zakresie zwrotu "*oraz posypywania piaskiem chodnika w ciągu 8 godzin po ustaniu opadów*"; §9; §17 ust. 4; §18.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zabór w dniu 7 października 2016 r. podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 18 października 2016 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w kwestionowanej części istotnie narusza art. 4 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2016.250 j.t.), oraz §26 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U.2015.1422 j.t.).

Podstawę prawną podjęcia badanej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej zwanej ustawą). Na mocy tego przepisu rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Jednocześnie w art. 4 ust. 2 ustawodawca określa obowiązkowe elementy regulaminu. Ustawodawca precyzyjnie więc określił zakres spraw, które mają być przedmiotem unormowania dokonanego przez lokalnego prawodawcę. Wskazując zakres zagadnień podlegających unormowaniu w regulaminie czystości i porządku, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin określa", co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa do uchwalenia regulaminu czystości i porządku w gminie nie daje więc podstawy do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Stosownie do treści § 1 pkt 7 Regulaminu, na właścicieli nieruchomości lokalny prawodawca nałożył obowiązek *posypywania piaskiem chodnika w ciągu 8 godzin po ustaniu opadów*. W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw prawnych do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie likwidowania śliskości na chodnikach. Zgodnie z art. 4 ustawy Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powinien określać jedynie wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Należy podkreślić, że art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy precyzyjnie ustala zakres obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących przedmiotowej kwestii i określając że obowiązki te dotyczyć mogą jedynie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Jak trafnie orzekł WSA w Łodzi w wyroku z dnia 29 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 1049/15, „*przywołany przepis więc w istocie mówi o usuwaniu błota, lodu, śniegu i innych zanieczyszczeń i oczyszczaniu chodnika, co przy okazji może być jedną z form podjęcia działań likwidujących lub ograniczających śliskość chodnika. Faktem notoryjnie*

znany jest to, że likwidację lub ograniczenie śliskości chodnika można uzyskać także przez posypanie solą drogową, piaskiem lub popiołem. Jednak tych działań - w świetle analizowanej ustawy - regulamin nie może nakazać. Mówiąc wprost, ustawa nie upoważnia rady do nałożenia obowiązku podjęcia działań likwidujących lub ograniczających śliskość chodnika” (por. także wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 156/11). Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza ramy przedmiotowe (art. 4) ustawy i stanowić obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe (art. 5 ust. 1). Przy podejmowaniu uchwały czuwać bowiem należy nad korelacją w zakresie zasad uchwalanych na podstawie art. 4 ust. 1, a wymienionych w art. 4 ust. 2, z obowiązkami właścicieli i podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2-5.

W §9 Regulaminu Rada Gminy określiła, że w przypadku braku możliwości włączenia nieruchomości do systemu kanalizacji sanitarnej, właściciel zapewnia odprowadzanie ścieków do zbiornika bezodpływowego, nie dopuszczając tym samym realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków. W ten sposób Rada w sposób nieuprawniony ograniczyła możliwości zastosowania innych sposobów odprowadzania ścieków komunalnych. W tym miejscu sięgnąć trzeba do unormowania zamieszczonego w § 26 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1422). Przepis ten odnosi się do sposobu odprowadzania ścieków, czyli do analogicznej sytuacji jaka została uregulowana przepisem § 9 badanej uchwały. Jednak w uchwale zostały zawarte uregulowania zgoła odmienne niż we wskazanym przepisie powołanego rozporządzenia, które wskazuje, że w razie braku warunków przyłączenia sieci kanalizacyjnej, działka może być wykorzystana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, pod warunkiem zapewnienia możliwości zastosowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, podczas gdy uchwała dopuszcza wyłącznie zbiorniki bezodpływowe. Omawiane regulacja uchwały narusza także art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych. Rada gminy nie może więc pominąć jednego z alternatywnych w stosunku do kanalizacji sposób odprowadzenia ścieków jakim są przydomowe oczyszczalnie ścieków na rzecz gromadzenia ścieków w szczelnych zbiornikach bezodpływowych. W ocenie organu nadzoru postanowienie § 9 Regulaminu nie mieści się także w granicach upoważnienia wynikającego z art. 4 ustawy. Upoważnienie wynikające z ww. przepisu dotyczy wskazania w regulaminie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz warunków rozmieszczania i utrzymania w odpowiednim stanie tych pojemników, a nie zbiorników bezodpływowych do gromadzenia nieczystości ciekłych.

W ocenie organu nadzoru poza ustalony w upoważnieniu ustawowym zakres kompetencji przysługujących Radzie wykracza również regulowanie §17 pkt 4 dotyczące wyłapywania zwierząt i kosztów tej czynności. Zadaniem legislacji gminnej wynikającej z upoważnienia z art. 4 pkt 6 ww. ustawy, jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (...). Upoważnienie to nie dotyczy możliwości ustalenia zasad postępowania ze zwierzętami pozostawionymi bez opieki.

Z kolei § 18 uchwały stanowi ingerencję w materię ustawową i nie może funkcjonować w obrocie prawnym jako akt prawa miejscowego. Obowiązek usuwania padłych zwierząt z nieruchomości wynika z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U.2013.947 j.t. ze zm.), a odpowiedzialność za nie wykonywanie tego obowiązku określa art. 50 pkt 2 tej ustawy. Reasumując, nakładając w § 18 uchwały obowiązek unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych Rada Gminy wkroczyła w materię uregulowaną już w przepisach wyższego rzędu.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że uchwała w zakwestionowanej części istotnie narusza wskazane na wstępie przepisy, co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek