

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.72.2013.IWit

z dnia 3 kwietnia 2013 r.

Rada Gminy Bobrowice

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XVI/156/13 Rady Gminy Bobrowice z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bobrowice.

Uzasadnienie

W dniu 25 lutego 2013r. Rada Gminy Bobrowice podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bobrowice. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 7 marca 2013 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2012r., poz. 391 ze zm.).

W myśl 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, który jest aktem prawa miejscowego. Przepis ust. 2 tego artykułu w pkt 1-8 zawiera wyczerpujące wyliczenie zagadnień, które regulamin utrzymania czystości i porządku musi regulować. Oznacza to, że w uchwale nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 4 ust. 2, a jednocześnie muszą znaleźć się w regulaminie postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Bobrowice nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ww. ustawy. W regulaminie brak bowiem wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących 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. Rada Gminy ograniczyła się tylko do wymienienia w regulaminie frakcji odpadów zbieranych selektywnie (§ 4 ust.1 regulaminu), wprowadzenia możliwości kompostowania odpadów ulegających biodegradacji (§ 4 ust.2) oraz ogólnego wskazania, że odpady selektywnie zbierane powinny być gromadzone w odpowiednich pojemnikach (§ 5 ust.1). Natomiast zupełnie pominięto kwestię, w jaki sposób należy składować te odpady, gdzie je dostarczać, itp.

Ponadto w regulaminie nie określono również standardów sanitarnych, porządkowych i technicznych pojemników na odpady komunalne, do czego obowiązuje art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Brak ww. elementów skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Bobrowice uregulowała w uchwale kwestie będące już przedmiotem regulacji aktów obowiązujących oraz nałożyła na właścicieli obowiązki, do których nie była upoważniona bądź które zostały już nałożone ustawami. Ten ostatni rodzaj naruszenia prawa kwalifikuje się jako przekroczenie delegacji ustawowej opartej na art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

I tak w § 3 Rada określiła krąg podmiotów, których obowiązuje regulamin. Przepis art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera upoważnienia do określania przez radę gminy kręgu podmiotów, które mogą wykonywać obowiązki właściciela nieruchomości. Zauważyć należy, że art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy wskazuje, jakie podmioty ustawa ta uznaje za właścicieli nieruchomości i stąd też w regulaminie rada gminy zobowiązana jest posługiwać się pojęciem "właściciele nieruchomości" tożsamym z regulacją ustawową. Tymczasem Rada w zaskarżonej uchwale w § 3 w sposób istotny zmieniła przepis ustawy i rozszerzyła katalog podmiotów będących właścicielami nieruchomości w rozumieniu ustawy. Należy podkreślić, że jest to również nieuprawniona ingerencja w stosunki cywilnoprawne. Analogicznie orzekł NSA w Warszawie w wyroku z dnia 10 listopada 2009r., sygn.akt II OSK 1256/09.

Ponadto wykroczeniem poza delegację ustawową są również zapisy § 5 ust. 3 i 4 regulaminu, dotyczące zabrania gromadzenia w pojemnikach służących do zbierania odpadów komunalnych gruzu budowlanego, szlamów, gorącego popiołu, lodu, śniegu, substancji toksycznych, żrących i wybuchowych, odpadów niebezpiecznych oraz spalania w pojemnikach jakichkolwiek odpadów komunalnych (także suchych odpadów roślinnych). O tym, że powyższe regulacje nie powinny być zamieszczone w regulaminie wypowiedział się

m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 6 lutego 2013r. sygn.akt II SA/Go 1076/12 oraz NSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 listopada 2012 sygn. akt II OSK 2012/12.

Następnie w § 6 ust.1 uchwały Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do utrzymania czystości i porządku oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego nieruchomości. Podobne regulacje przyjęto też w § 12 ust. 1 uchwały. Art.4 ust. 2 ustawy nie daje jednak radzie gminy upoważnienia do nałożenia w drodze regulaminu takiego obowiązku, co potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 7 grudnia 2006r. sygn.akt II SA/Go 471/06.

Z kolei obowiązek usuwania z dachów sopli lodowych i nawisów śnieżnych znajdujących się nad chodnikami (§ 6 ust. 2 pkt 2 regulaminu) jest niezgodny z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który wskazuje, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Także art. 5 ust. 1 pkt 4 wyżej wymienionej ustawy nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek polegający na uprzątnięciu 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 przy granicy nieruchomości. Brak jest więc, w ocenie organu nadzoru, podstaw prawnych do rozszerzenia tego obowiązku o usuwanie z dachów sopli lodowych i nawisów śnieżnych. Analogicznie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 7 grudnia 2006r. sygn akt II SA/Go 471/06.

Następnie w § 9 ust. 6 pkt 7 zdanie drugie Rada w sposób nieuprawniony przekazała wójtowi gminy możliwość ustalenia innych niż określone w uchwale założeń w zakresie regulacji minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych dla ogródków działkowych.

Wykroczeniem poza delegację ustawową są również zapisy § 11 uchwały. Obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące odpadów ciekłych, w tym obowiązek wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych w sytuacji, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona wynika z ustawy (art. 5 ust. 1 pkt 2).

Z kolei § 11 ust. 2 regulaminu dotyczy odpadów innych niż komunalne, zatem nie może być przedmiotem uchwały podejmowanej na podstawie art.4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zakwestionować należało również wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego tj.zapisy § 13 ust. 3 i 5 oraz § 22 ust. 2 uchwały w zakresie jakim regulują kwestię postępowania z dowodem wywozu/zaświadczeniem o miejscu wywozu nieczystości ciekłych i odpadów komunalnych.Wskazać należy, że z art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika zobowiązanie właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi.

Następnie w rozdziale 6 uchwały Rada określiła obowiązki właścicieli zwierząt domowych. Na wstępie wskazać należy, że ustawodawca w ww. art. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach posłużył się zwrotem "obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe". Ponadto istotnym naruszeniem upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy są regulacje § 16 ust. 2 pkt 1 i 2 regulaminu, zabraniające wyprowadzania zwierząt do obiektów użytku publicznego, placówek handlowych lub gastronomicznych, jeżeli zakaz taki wynika z wyraźnego oznakowania dokonanego przez właściciela nieruchomości (placówki czy obiektu), wyprowadzania psów do piaskownic i innych urządzeń służących do zabawy dla dzieci. Z treści delegacji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika jednoznacznie, że ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Zdaniem organu nadzoru realizację powyższego upoważnienia wystarczająco zapewniają unormowania zawarte w § 16 ust. 1 pkt 1-5 (prowadzenie psa na uwięzi, usuwanie pozostawionych przez zwierzę nieczystości). Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (§ 16 ust. 2 regulaminu). Analogicznie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 20 marca 2012r. sygn. akt II SA/Bd 75/12 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 13 lutego 2013r., sygn. akt II SA/Go 1069/12.

Ponadto Rada Gminy Bobrowice zbyt ogólnie uregulowała wymagania dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej (§17 ust. 2 regulaminu). W ocenie organu nadzoru regulacje wprowadzone ww. §17 ust. 2 wymagają uszczegółowienia. Rada nie może w tym zakresie poprzestać na odwołaniu się do obowiązujących przepisów.

Z kolei w rozdziale 9 Rada określiła zasady wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odnośnie deratyzacji ustawodawca upoważnił radę gminy jedynie do określenia dwóch kwestii: wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Rada gminy realizując postanowienia tego przepisu nie może wskazać w uchwale podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku, a co za tym idzie obciążania ich kosztami deratyzacji. Tak orzekł również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 16 maja 2012r. sygn.akt II SA/Bd 174/12 oraz WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 7 kwietnia 2011r., sygn. akt II SA/Ol 145/11.

W ocenie organu nadzoru wykroczeniem poza delegację wynikającą z ww. art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy są również zapisy dotyczące stosowania odpowiednich preparatów do zwalczania szczerów i myszy (§ 19 ust.2 uchwały).

Wreszcie organ nadzoru wskazuje również na nieprawidłowe postanowienia § 24 uchwały, dotyczące utraty mocy obowiązującej poprzedniego regulaminu. Zapis ten jest niewłaściwy, bowiem poprzednia uchwała Rady Gminy Bobrowice w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy przestała obowiązywać z dniem 1 stycznia 2013r. (w myśl art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152 poz. 897 ze zm.) regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalone przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych regulaminów, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, i mogą być zmieniane w zakresie upoważnienia zawartego w ustawie zmienianej w art. 1.).

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek