



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 12 grudnia 2012 r.

Poz. 3665

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.110.2012 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2012 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, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 214, poz. 1806, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 32, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008, Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Dz. U. Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281, z 2012r. poz. 567/

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXV/130/2012 Rady Gminy Słupia Jędrzejowska z dnia 24 października 2012 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Słupia (Jędrzejowska) - w części określonej w § 2, § 3, § 9 ust.2-4, § 11 ust.8-27, § 12, § 13 pkt 3 i 4, § 15, § 20 ust.3, § 31 ust.1 pkt 5, pkt 7 i ust.2 pkt 3, § 35 ust. 4 i § 36 ust.1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Słupia (Jędrzejowska), stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 października 2012 roku Rada Gminy Słupia Jędrzejowska podjęła uchwałę Nr XXV/130/2012 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Słupia (Jędrzejowska).

Regulamin ten stanowi załącznik przedmiotowej uchwały.

Uchwała ta w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia podjęta została z naruszeniem prawa.

Podstawę do podjęcia uchwały 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. z2012r., 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 myjniemi 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) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Przepis ten zawiera enumeratywny katalog kwestii regulowanych przez Regulamin. Oznacza to, że uchwalając Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Rada Gminy nie może zamieszczać w nim regulacji wykraczających poza katalog zagadnień określonych w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak również nie może zamieszczać regulacji nie znajdujących uzasadnienia w przedmiotowej delegacji ustawowej. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego. W związku z tym Rada Gminy uchwalając taki Regulamin powinna stosować przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawotwórczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z § 143 załącznika do tego rozporządzenia do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziału 2-7, chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zgodnie z § 137 załącznika rozporządzenia z 2002 r., który ma zastosowanie zgodnie z cyt. wyżej § 143 także do aktów prawa miejscowego, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Niedopuszczalne jest zatem powtarzanie w Regulaminie przepisów oraz definicji unormowanych uprzednio w ustawie. Delegacja ustawowa wynikająca z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia Rady Gminy do formułowania w regulaminie definicji określonych pojęć oraz do dokonywania powtórzeń definicji ustawowych. Stanowisko to potwierdza orzecznictwo sądowno-administracyjne - wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30.11.2006r. II SA/Wr 527/06, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14.06.2011r. II SA/OI 289./11, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27.06.2012r. II SA/Gd 121/12. W świetle powyższego stwierdzić należy, że zawarte w § 2 Regulaminu definicje stanowią naruszenie delegacji art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszczono możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, ale musi być to powtórzenie dosłowne, z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, przytoczony przepis ustawy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 521/06, lex nr 297217, wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08, lex nr 475237). Wymogów tych § 2 Regulaminu nie spełnił.

W § 3 Regulaminu określony został zakres podmiotowy jego obowiązywania. W rozumieniu przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyłącznym adresatem obowiązków z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminach są właściciele nieruchomości. Definicję pojęcia „właściciele nieruchomości” zawiera przepis art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy. Nie ma zatem podstawy do określania zakresu podmiotowego tego Regulaminu.

Za niezgodne z prawem należy również uznać postanowienia zawarte w § 9 ust. 2-4 Regulaminu. Przepis art. 4 ust. 2 pkt. 1 określający prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, nie daje Radzie Gminy upoważnienia do nałożenia w Regulaminie obowiązku mycia lub zgniatania odpadów objętych selektywnym zbieraniem przed ich przekazaniem podmiotowi odbierającemu odpady. Kompetencje Rady Gminy wynikające z ww. przepisu nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów powinno także

uwzględniać przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 października 2005 roku w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami opakowaniowymi (Dz. U. Nr 219, poz. 1858).

W § 11 ust.8-27 Regulaminu Rada Gminy nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązki dotyczące utrzymywania w należytym stanie i porządku ściany budynków, ogrodzeń nieruchomości, pielęgnacji szaty roślinnej, usuwania reklam, plakatów, itp. (...). Użyte w przepisach ustawy pojęcie „utrzymanie porządku” ogranicza się do gromadzenia, zbierania i usuwania odpadów komunalnych. Ustawodawca nie upoważnił Rady Gminy do tak szerokiego określania obowiązków z zakresu utrzymania porządku i czystości jak postanowiła Rada Gminy w § 11 ust.8-27 Regulaminu. Stanowisko takie potwierdza orzecznictwo sądowno-administracyjne w wyrokach WSA w Bydgoszczy z dnia 3.03.2010r. II SA/Bd 93/10, WSA w Poznaniu z dnia 23.11.201r. IV SA/Po 583/10, WSA w Lublinie z dnia 19.09.2008r. II SA/Lu 485/08. W przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest podstawy prawnej do określenia przez Radę Gminy terminu, w którym należy przyłączyć nieruchomość do sieci kanalizacji. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez 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; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. W przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązku wójt wydaje decyzję nakazującą wykonanie przyłączenia do sieci kanalizacji. Wykonanie tej decyzji, stosownie do treści art. 5 ust. 9 podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, ze zm.). Stanowisko takie potwierdza Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 12 maja 2010 r. (II SA/Sz 162/2010), w którym wyjaśnia, że ustanowienie w przepisach prawa miejscowego terminu wymaga jasnej delegacji ustawowej w tej materii. Zatem uznać należy, iż obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej wynika z przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednakże ustawodawca nie określił terminu, w jakim owo przyłączenie ma nastąpić, nie upoważnił też organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do wskazania go w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Również nałożenie obowiązków określonych w § 12 Regulaminu na właścicieli nieruchomości, na których znajdują się przeznaczone dla dzieci piaskownice do zabaw nie znajduje uzasadnienia prawnego i jest przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust.2 ustawy.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy upoważnia Radę Gminy do określenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Tak więc postanowienia Regulaminu mogą jedynie określać obowiązek uprzątnięcia określonych w tym przepisie zanieczyszczeń tylko z części nieruchomości służącej do użytku publicznego. Nałożenie w § 13 pkt 3 Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania z połaci dachowych warstw zalegającego śniegu i lodu jak również usuwanie nawisów z okapów, rynien i innych części nieruchomości niezwłocznie po opadach i w miarę potrzeb jest niezgodne z prawem. Zgodnie z orzecznictwem sądowno-administracyjnym 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 wątpienia dachów i gzymsów budynków, rynien, nawet jeżeli miałyby wystawać nad ciągami komunikacyjnymi powszechnie dostępnymi - 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. Także określenie częstotliwości wykonywania tych obowiązków nie zostało przewidziane w ustawie. Przekroczeniem delegacji ustawowej jest zamieszczenie § 13 pkt 4 Regulaminu zapisu nakładającego na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania śliskości poprzez posypywanie piaskiem zmieszonym ze środkami chemicznymi nie działającymi szkodliwie dla zieleni i drzew - wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9.09.2009r. II SA/Bd 517/09, WSA w Olsztynie z dnia 12.05.2011r. II SA/OI 156/11. Ustawa w art. 4 ust. 2 pkt 1b i w art. 5 ust. 1 pkt 4 mówi jedynie o uprzątnięciu błota, śniegu i lodu.

Brak jest również podstawy prawnej do wprowadzenia zakazów określonych w § 15 Regulaminu. Treść Regulaminu nie może zawierać postanowień wykraczających poza zakres delegacji określonej

w art. 4 ust-2 ustawy. W przepisie tym nie ma delegacji do określenia przez Radę Gminy w Regulaminie zakazów określonych przepisami prawa ochrony środowiska.

W § 20 ust.3 Regulaminu nałożono na organizatorów imprez masowych obowiązek usuwania odpadów i opróżniania przenośnych toalet niezwłocznie po zakończeniu imprezy. Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust.1 pkt 4 oraz za podmiot, o którym mowa w art. 5 ust.2-4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. W przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie ma upoważnienia do nakładania jakichkolwiek obowiązków na ten podmiot - wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7.04.2011r. II SA/O1 145/11, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3.03.2010r. II SA/Bd 93/10. Także nie znajduje uzasadnienia prawnego wprowadzenie w § 31 ust.1 pkt 5 i pkt 7 oraz ust.2 pkt 3 Regulaminu postanowień, w których nałożono na właścicieli zwierząt gospodarskich, które zanieczyściły chodnik, lub miejsce publiczne obowiązek uprzątnięcia tych zanieczyszczeń. Zapis ten jest sprzeczny z prawem, bowiem w przepisie art. 5 ust. 3-5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca w sposób jednoznaczny określił podmioty zobowiązane do utrzymania porządku i czystości m.in. na przystankach komunikacyjnych, na drogach publicznych. Nie jest zatem dopuszczalne regulowanie tych kwestii w odmienny sposób w drodze uchwały rady gminy. Natomiast obowiązek rejestracji, zapłaty podatku od psa oraz jego oznakowania wynika z przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych oraz z ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych. Dlatego też za nieważne uznać należy powyższe uregulowanie z uwagi na brak związku z delegacją ustawową wyrażoną w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie daje podstaw do wydania aktu prawa miejscowego obejmującego swą regulacją również kwestie dotyczące posiadania gołębi, bowiem nie mieszczą się one w pojęciu "zwierząt gospodarskich". Zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt gołębie nie są zwierzętami domowymi.

Ponadto art. 4 pkt 8 ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach stanowi upoważnienie do określenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Wskazany przepis ustawy nie upoważnia do określenia kręgu podmiotów zobowiązanych do ponoszenia kosztów deratyzacji jak to uczyniła Rada Gminy w § 35 ust.4 Regulaminu.

Ustawodawca również nie zawarł w art. 4 ust.2 ustawy upoważnienia do regulowania w Regulaminie kwestii dotyczących nadzoru i kontroli realizacji obowiązków wynikających z Regulaminu. Obowiązki organu wykonawczego w tym zakresie wynikają wprost z przepisów ustawy. Tak więc zapis § 36 ust.1 Regulaminu nie znajduje uzasadnienia prawnego

Mając powyższe na uwadze stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Bożentyna Pałka-Koruba