



WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.0911/433/09

Lublin, 2009-12-23

**Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIX/154/09 Rady Gminy Batorz z dnia
20 listopada 2009r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i
porządku na terenie Gminy Batorz.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr XXIX/154/09 Rady Gminy Batorz z dnia 20 listopada 2009r. w sprawie
uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Batorz.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIX/154/09 została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 listopada 2009 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Batorz podjęła działając na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.) Jak stanowi powołany przepis 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, odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych i odpadów z remontów,
 - 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 urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń 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 urządzeń;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów;
- 5) innych wymagań wynikających z gminnego 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.

Katalog zagadnień uregulowanych w tym przepisie ma charakter zamknięty, co oznacza, iż organy stanowiące nie mogą określać w regulaminach czystości i porządku kwestii, które nie mieszczą się w tym katalogu. W doktrynie i orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji co oznacza, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99, OTK 2000/5/141).

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, wydanym z upoważnienia określonego w art. 4 ust. 1 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W rozdziale IV regulaminu Częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego Rada regulacją § 12 wskazała, iż odpady z terenu nieruchomości należy usuwać okresowo, w terminach uzgodnionych z podmiotem uprawnionym (ust. 1). W przypadku nieruchomości, na których organizowane są imprezy masowe, wprowadza się obowiązek niezwłocznego usuwania odpadów (ust. 2). Odpady z koszy na śmieci należy usuwać według potrzeb (ust. 3). Pojemniki lub kosze ustawione na terenach przeznaczonych do użytku publicznego powinny być opróżniane w miarę potrzeb wynikających z konieczności zachowania porządku i czystości na tych terenach (ust. 4). Właściciel nieruchomości nie skanalizowanej jest zobowiązany do opróżniania zbiorników bezodpływowych (szamb) z częstotliwością zapewniającą niedopuszczenie do ich przepełnienia (ust. 5).

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Batorz nie wypełniła ustawowego upoważnienia z art. 4 ust. 2, mianowicie nie określiła w regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawodawca nakazuje określenie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych. Innymi słowy, aby wypełnić dyspozycję powołanego przepisu ustawy należy określić terminy odbioru odpadów komunalnych.

Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego „częstotliwość” należy rozumieć jako częste i systematyczne powtarzanie się jakiejś czynności, jakiegoś zjawiska. Rada gminy ma określić w jakich odstępach czasowych ma być dokonywany odbiór odpadów; nie chodzi przy tym o wskazanie, którego dnia nastąpi odbiór, ale jak często on ma być dokonywany. Użyte przez Radę w § 12 regulaminu określenia jak np.: „okresowo”, „według potrzeb” nie wyczerpują ustawowego obowiązku określenia częstotliwości odbioru odpadów i wielkości pojemników.

Należy zaznaczyć, że ustawodawca nie uzależnia częstotliwości odbierania odpadów od liczby osób korzystających z urządzeń. Dla wszystkich właścicieli nieruchomości należy określić identyczną częstotliwość tak, aby nie naruszyć zasad równego traktowania. Różnice w częstotliwości mogą jedynie dotyczyć różnego rodzaju odpadów.

Określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pominięcie przez radę gminy któregoś z elementów upoważnienia z art. 4 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość uchwały dotyczy nieszanowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z powołanych wyżej przepisów, ponieważ Rada Gminy Batorz nie określiła częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych do czego ustawodawca wprost zobowiązał radę gminy.

Reasumując, prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawy wymaga określenia przez Radę Gminy terminów odbioru odpadów komunalnych. Tylko w takiej sytuacji delegacja ustawowa jest spełniona. W innym wypadku uchwała jest ułomna. Postanowienia uchwały mają normować wyczerpująco wszystkie kwestie przekazane w upoważnieniu prawodawcy.

A zatem jeśli ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak oznacza niewypełnienie przez zaskarżoną uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Nr XXIX/154/09 Rady Gminy Batorz z dnia 20 listopada 2009 r. nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 ust. 2 ustawy. Jest to istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Przedmiotowa uchwała jest obciążona również innymi wadami prawnymi.

Kwestionowane uregulowania zostały przyjęte bez podstawy prawnej oraz z przekroczeniem ustawowego upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 2 pkt 1-18 regulaminu Rada wprowadziła definicje pojęć, użytych w przedmiotowym regulaminie.

W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa przepisu art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy nie upoważnia rady gminy do definiowania w ramach regulaminu utrzymania

czystości i porządku w gminach pojęć, gdyż nie stanowi o tym zamknięty katalog zagadnień wskazanych w ust. 2 art. 4 ustawy.

Ponadto stosownie do brzmienia § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Sformułowany w cyt. przepisie zakaz ma charakter kategoriyczny i jest konsekwencją wynikającą z Konstytucji hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa.

Definicja umieszczona w akcie prawa miejscowego nie może być ani powtórzeniem, ani nie może definiować pojęć ustawowych, których sama ustawa nie definiuje. Rada nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym. Zachodzi bowiem wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy. Dwa jednakowe zwroty, którymi posługuje się prawodawca w akcie upoważniającym oraz akcie wykonawczym, co do reguły nie mogą mieć odmiennego znaczenia (zasada wykładni homonimicznej).

W § 2 regulaminu zamieszczono definicje m.in. takich pojęć, jak:

- w pkt 1 – właściciele nieruchomości – pojęcie zdefiniowane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 2 ust. 1 pkt 4),
- w pkt 3 - odpady komunalne - pojęcie zdefiniowane w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251, z późn. zm.),
- w pkt 4 - odpady wielkogabarytowe - pojęcie używane w ustawie o odpadach (art. 49a ust. 1 pkt 1),
- w pkt 5 – odpady ulegające biodegradacji – pojęcie zdefiniowane w art. 3 ust. 3 pkt 7 ustawy o odpadach,
- w pkt 10 – odpady niebezpieczne – pojęcie używane w ustawie o odpadach,
- w pkt 11 – nieczystości ciekłe - pojęcie określone w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości (...),
- w pkt 12 - zbiorniki bezodpływowe - pojęcie zdefiniowane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 2 ust. 1 pkt 5),
- w pkt 13 - stacje zlewne - pojęcie zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- w pkt 16 - zwierzęta domowe – pojęcie zdefiniowane w art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt,
- w pkt 17 - zwierzęta gospodarskie – pojęcie zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133, poz. 921).

Powyższe zapatrywanie prawne potwierdza orzecznictwo sądowe. W wyroku z dnia 30 listopada 2006 r. (sygn. akt II SA/Wr 527/06 Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził jednoznacznie, iż "delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważniła rady gminy do formułowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach, definicji określonych pojęć".

Zgodnie z brzmieniem § 3 regulaminu Zasady obowiązują:

1. właścicieli nieruchomości,
2. kierowników budów,
3. jednostki użytkujące tereny służące komunikacji publicznej,
4. wszystkich korzystających z terenów będących własnością gminy,
5. zarządy dróg,
6. osoby utrzymujące zwierzęta domowe i gospodarskie.

Takie podmiotowe ograniczenie zakresu obowiązywania regulaminu jest zawężeniem dyspozycji ustawowej, która zakres obowiązywania regulaminu określa jako „teren gminy”. Jest to istotne naruszenie prawa. Ustawodawca określił już zakres obowiązywania przedmiotowego regulaminu i nie ma potrzeby ponownie regulować tej kwestii od strony podmiotowej. Każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, gdyż organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

W Rozdziale II regulaminu Rada Gminy określiła wymagania w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie nieruchomości.

Jak stanowi § 4 ust. 2 Regulaminu odpady ulegające biodegradacji powinny być kompostowane we własnym zakresie w przydomowych kompostownikach, z zachowaniem wymogów wynikających z przepisów prawa budowlanego. Działania te nie mogą także zakłócać korzystania z nieruchomości sąsiednich „ponad przeciętną miarę”, wynikająca ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

Wskazana regulacja została przyjęta bez podstawy prawnej, z przekroczeniem ustawowego upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Obowiązek ten wynika z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz. U. z 2007r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.), zgodnie z którym odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania. Delegacja z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości (...) nie upoważnia rady gminy do nałożenia na właściciela nieruchomości obowiązku unieszkodliwiania odpadów, ani też do wskazywania sposobów tego unieszkodliwiania.

Wskazuje na to nie tylko treść art. 4 ustawy, który nie przyznaje radzie gminy takiej kompetencji, ale również art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251, ze zm.). Przepis ten stanowi, iż ustawa określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów.

Ustawa o odpadach zdefiniowała pojęcie unieszkodliwiania odpadów (art. 3 ust. 2 pkt 21) oraz określiła zasady ich unieszkodliwiania (art. 9, art. 12 i art. 13). W art. 9 ustawa o odpadach wprost przewidziała obowiązek unieszkodliwiania odpadów w miejscu ich powstawania, a w przypadku niemożności unieszkodliwiania w miejscu powstawania, obowiązek ich przekazania do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być unieszkodliwione.

Zatem zasady unieszkodliwiania odpadów są przedmiotem odrębnej od ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulacji zawartej w ustawie o odpadach. Dlatego na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości (...) rada gminy nie może nakazywać unieszkodliwiania odpadów ulegających biodegradacji poprzez kompostowanie.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 2 ust. 2 jest zakwestionowanie regulacji § 2 ust. 3 w brzmieniu: „i 2”.

Jak stanowi § 5 Regulaminu właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku oraz należyty stan sanitarno-higieniczny na terenie nieruchomości a w szczególności do:

1. Wyposażenia nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymania tych urządzeń we właściwym stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.
2. Zbierania w pojemnikach o wielkości uzależnionej od liczby mieszkańców nieruchomości odpadów nie podlegających selekcji, takich, jak: tworzywa sztuczne nie opakowaniowe, szkło nie opakowaniowe, odpady mineralne, drobna frakcja popiołowa oraz inne strumienie odpadów komunalnych zmieszanych.
3. Przekazywania odpadów zebranych selektywnie i pozostałych odpadów zmieszanych firmie wywozowej do odbioru w terminach wyznaczonych harmonogramem.
4. Usuwania przez zamykanie, zbieranie, grabienie, zmywanie, itp., zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości.

W ocenie organu nadzoru przytoczone wyżej regulacje zostały wprowadzone do regulaminu bez podstawy prawnej. Dotyczy to następujących przepisów:

- § 5 ust. 1 – obowiązek ten wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- § 5 ust. 2 i 3 - wskazany obowiązek wynika z treści art. 5 ust. 1 pkt 3b i art. 6 ust. 1 i 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- § 5 ust. 4 – rada gminy nie może nakładać na właścicieli nieruchomości takich obowiązków. Regulamin powinien określać jedynie wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości dotyczące uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Według § 7 regulaminu – mając na uwadze zasady utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, zabrania się:

- 1/ spalania w instalacjach grzewczych budynków odpadów innych niż z drewna i pozostałości roślinnych nie zawierających substancji niebezpiecznych;
- 2/ wrzucania śniegu, lodu, błota lub innych zanieczyszczeń z chodnika do pojemników na odpady komunalne;
- 3/ niszczenia lub uszkodzenia obiektów małej architektury, urządzeń do zbierania odpadów, obiektów przeznaczonych do usuwania reklam i ogłoszeń, urządzeń stanowiących elementy infrastruktury komunalnej, np. hydrantów, transformatorów, rozdzielni linii energetycznych, telekomunikacyjnych, wiat przystanków, roślinności, deptania trawników oraz zieleńców;
- 4/ umieszczania na pniach drzew afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń itp.;
- 5/ samowolnego zakopywania odpadów oraz padłych zwierząt;
- 6/ indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych;
- 7/ wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi;
- 8/ indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości;
- 9/ wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni dachów, podjazdów itp.

W ocenie organu nadzoru niektóre z przytoczonych regulacji § 7 zostały wprowadzone do regulaminu bez podstawy prawnej. Dotyczy to następujących przepisów:

- § 7 pkt 1 - problematykę spalania odpadów reguluje ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Na podstawie art. 13 ust. 3 tej ustawy dopuszczalne jest spalanie zgromadzonych pozostałości roślinnych, poza instalacjami i urządzeniami, jeżeli na terenie gminy nie jest prowadzone selektywne zbieranie lub odbieranie odpadów ulegających biodegradacji, a ich spalanie nie narusza odrębnych przepisów (w tym przepisów o ochronie przeciwpożarowej). Co więcej, w przepisach ustawy o odpadach ustawodawca uregulował sposób postępowania w przypadkach, gdy spalanie odpadów ze względów bezpieczeństwa jest niemożliwe w instalacjach lub urządzeniach przeznaczonych do tego celu.

- § 7 pkt 3 – przedmiotowe zachowania są wykroczeniami z art. 143, 144 i 145 Kodeksu wykroczeń. Stosownie do treści tych przepisów, kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkadza lub usuwa przyrząd alarmowy, instalację oświetleniową, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące utrzymaniu czystości lub ławkę, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny (art. 143). Kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność albo deptce trawnik lub zieleniec lub też dopuszcza do niszczenia ich przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem podlega karze grzywny do 1.000 złotych albo karze nagany (art. 144 § 1). Kto usuwa niszczy lub uszkadza drzewa lub krzewy stanowiące zakrzewienie przydrożne lub ochronne albo żywopłot przydrożny podlega karze aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny (art. 144 § 2). Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności a w szczególności drogę, ulicę, plac lub zieleniec podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany (art. 145).

- § 7 pkt 4 – zakaz ten statuuje art. 63d ustawy – Kodeks wykroczeń. Zgodnie z tym przepisem kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

- § 7 pkt 5 i 9 zakaz ten wynika z treści art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

- § 7 pkt 6 - zakaz wywozu i wyrzucania odpadów stałych w miejscach do tego nie wyznaczonych (tzw. dzikie wysypiska) wynika z art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada Gminy nie ma upoważnienia do stanowienia w tych sprawach w regulaminie utrzymania czystości i porządku.

- § 7 pkt 7, 8 – zakaz ten wynika z art. 5 ust. 1 pkt 2, 3a i 3b ww ustawy.

Zgodnie z regulacją § 9 ust. 3 koszty przygotowania i utrzymywania miejsca ustawienia urządzeń do gromadzenia odpadów komunalnych ponosi właściciel nieruchomości.

Nie jest to materia regulaminu; w ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie zostało podjęte z przekroczeniem granic delegacji zawartej w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości (...), żaden bowiem z przepisów zawartych w tym upoważnieniu nie uprawnia rady gminy do rozstrzygnięcia o kosztach przygotowania i utrzymania miejsca ustawienia pojemników na odpady komunalne. Upoważnienie rady gminy z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości (...) obejmuje jedynie określenie warunków rozmieszczania tych urządzeń i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym(podkreślenie moje).

Z kolei w § 9 ust. 5 regulaminu Rada określiła, że właściciel nieruchomości jest zobowiązany zapewnić pracownikom firmy wywozowej dostęp do urządzeń gromadzenia odpadów w czasie ustalonym w umowie na odbiór odpadów, w sposób umożliwiający ich opróżnianie bez narażania na szkodę ludzi, budynków bądź pojazdów. Obowiązki określone w ust. 5 dotyczą także dostępu do urządzeń służących do gromadzenia nieczystości ciekłych (§ 9 ust. 6). Treść § 9 ust. 5 i 6 Rada powtórzyła odpowiednio w § 13 ust. 6 i § 13 ust. 7 regulaminu.

Powyższe regulacje nie stanowią materii regulaminu i zostały podjęte z pominięciem ustawowego upoważnienia z art. 4 ustawy, a zatem bez podstawy prawnej.

Regulacją § 10 ust. 7 Rada ustaliła zasady rozmieszczania urządzeń na odpady komunalne, pozostałe po segregacji na nieruchomościach: na każdej nieruchomości zamieszkałej powinno znajdować się co najmniej jedno urządzenie do gromadzenia odpadów (pkt 1), dozwolone jest korzystanie przez właścicieli nieruchomości sąsiednich z jednego lub kilku urządzeń do gromadzenia odpadów ustawionych razem, za zgodą właściciela w porozumieniu z firmą wywozową (pkt.2), dla nieruchomości, na których prowadzona jest działalność gospodarcza w tym również punktów małej gastronomii, wielkość urządzenia do gromadzenia odpadów ustala się zależnie od faktycznego nagromadzenia odpadów lecz nie mniej niż o pojemności 120 l (pkt 3).

W ocenie organu nadzoru regulacje § 9 ust. 7 pkt 2 wykracza poza ustawowe upoważnienie do określenia warunków rozmieszczania urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości.

Regulamin uchwalony na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m. in. wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Żaden przepis nie przewiduje możliwości wspólnego korzystania z jednego bądź kilku urządzeń do gromadzenia odpadów przez mieszkańców nieruchomości sąsiednich, a zatem kilku nieruchomości. Ponadto art. 6 ust. 1 ustawy przewiduje obowiązek udokumentowania przez właściciela nieruchomości korzystania z usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych. W przypadku wspólnego korzystania z pojemnika na odpady przez kilku właścicieli nieruchomości za zgodą właściciela urządzenia realizacja tego obowiązku nie byłaby możliwa. Co więcej regulacja § 9 ust. 7 pkt 2 stoi w sprzeczności z cytowanym § 9 ust. 7 pkt 1 wprowadzającym zasadę, iż na każdej nieruchomości zamieszkałej powinno znajdować się co najmniej jedno urządzenie do gromadzenia odpadów. Skoro więc Rada Gminy wprowadza zasadę umieszczenia co najmniej jednego pojemnika na odpady na jednej nieruchomości nie może równocześnie wprowadzać odstępstwa od niej polegającego na wspólnym korzystaniu z jednego pojemnika przez właścicieli nieruchomości sąsiednich.

W regulaminie przyjętym przez Radę znalazły się także regulacje dotyczące organizatora imprezy lub zgromadzenia o charakterze publicznym (§ 10). Jest on zobowiązany do:

- a) wyposażenia miejsca w którym się ono odbywa w odpowiednią ilość pojemników na odpady stałe oraz odpowiednią ilość toalet – jedna toaleta na 100 osób uczestniczących w imprezie,
- b) oczyszczenia terenu i wywiezienia odpadów po zakończeniu imprezy,
- c) oczyszczania terenów przyległych jeżeli występuje taka potrzeba (zanieczyszczenia spowodowane imprezą)

W ocenie organu nadzoru regulacje dotyczące ww. podmiotu nie należą do materii regulaminu podejmowanego na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu

czystości (...). Nałożenie na organizatora imprezy masowej obowiązków nie znajduje uzasadnienia prawnego. W sytuacji, gdy jest on właścicielem nieruchomości będą go dotyczyły wszystkie regulacje przedmiotowej uchwały. W konsekwencji, brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do wprowadzania do regulaminu odrębnych regulacji dotyczących wspomnianego podmiotu.

Zgodnie z § 11 ust. 6 zabrania się odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odsiłek z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są ścieki bytowe.

Powyższa regulacja została wprowadzona do regulaminu bez podstawy prawnej, zakaz ten wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

Jak stanowi § 9 ust. 2 właściciel nieruchomości zobowiązany jest do zawarcia z firmą wywozową umowy na odbiór odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych. Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do udokumentowania korzystania z usług wykonywanych przez podmiot uprawniony przez okazanie umowy i dowodów płacenia za te usługi na żądanie osób upoważnionych przez Wójta (§ 9 ust. 3).

Regulacja § 9 ust 2 i 3 nie stanowi materii regulaminu. Obowiązek zawarcia umów na odbieranie odpadów stałych i nieczystości płynnych oraz obowiązek dokumentowania w formie umowy i dowodów płacenia za usługi odbierania odpadów komunalnych lub opróżniania zbiorników bezodpływowych wynikają z art. 6 ust. 1 ustawy.

Przepisem § 13 ust. 8 Rada Gminy zobowiązała właściciela nieruchomości do oddzielnego gromadzenia ścieków komunalnych i ścieków z gospodarstwa rolnego (gnojówka, gnojowica, soki kiszonkowe), dla których tryb postępowania określa ustawa o nawozach i nawożeniu.

Jak stanowi art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych. Natomiast kwestia przechowywania nawozów naturalnych została uregulowana w ustawie z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. nr 147, poz. 1033).

Jak stanowi § 14 ust. 1 gmina zapewniania objęcie wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych. Gmina poprzez podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych, które są obowiązane do selektywnego ich odbierania oraz do ograniczania ilości odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do składowania, zapewnia warunki funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, aby było możliwe ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (§ 14 ust. 2).

Regulacja § 14 ust 1 i ust. 2 powiela treść art. 16a pkt 1 i 2 ustawy o odpadach.

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu do obowiązkowych zadań własnych gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi należy:

- 1) zapewnianie objęcia wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych;
- 2) zapewnianie warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, aby było możliwe:
 - a) ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
 - b) wydzielanie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych,
 - c) osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych.

Rada Gminy nie może powtarzać a co więcej modyfikować regulacji ustawowych w regulaminie. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

W myśl § 14 ust. 3 i ust. 4 regulaminu, wójt podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie muszą spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. W wymaganiach tych szczegółowo określa, w oparciu o niniejszy Regulamin, zasady selektywnego zbierania odpadów oraz zasady dalszego postępowania z nimi przez podmioty uprawnione (ust. 3). Wójt, wydając zezwolenie na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, poprzez określenie szczegółowych zasad odbioru i postępowania, zobowiązuje przedsiębiorców do odbierania wszystkich odpadów zebranych selektywnie, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, odpadów budowlanych z remontów i odpadów niebezpiecznych (ust. 4).

Jak stanowi § 14 ust. 5 wójt wydając zezwolenie na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości określi szczegółowe wymagania odnośnie samochodów do transportowania różnych odpadów komunalnych.

Wydzielanie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych oraz osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych realizowane jest przez selektywny ich odbiór przez właścicieli nieruchomości i selektywny ich odbiór przez przedsiębiorców, a w dalszej kolejności przez właściwe postępowanie z nimi (§ 14 ust. 6).

Powyższe regulacje wykraczają poza przyznane radzie gminy w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnienie.

Obowiązek określenia przez radę gminy wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia wynika z art. 7 ust. 3a w zw. z art. 7 ust. 1 ww. ustawy, jest to materia odrębnej uchwały rady gminy.

Zasady postępowania ze sprzętem elektrycznym i elektronicznym reguluje ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495). Według art. 35 tej ustawy, użytkownik sprzętu przeznaczonego do gospodarstw domowych jest obowiązany do oddania zużytego sprzętu zbierającemu taki sprzęt. Zabrania się umieszczania go łącznie z innymi odpadami.

W Rozdziale VI regulaminu Rada Gminy zawarła postanowienia dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe.

W § 16 ust. 1 postanowiono, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do zachowania bezpieczeństwa i środków ostrożności zapewniających ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, a w szczególności psy, należy m. in.:

- dbanie o zdrowie, czystość i wygląd zwierzęcia oraz postępowanie z nim zgodnie z przepisami ustawy o ochronie zwierząt.
- systematyczne szczepienia przeciwko wściekliznie (§ 16 ust. 2 pkt 5),
- uzyskanie zezwolenia Wójta na utrzymanie psa rasy uznawanej za agresywną (§ 16 ust. 2 pkt 6).

Zgodnie z § 17 ust. 3 zabrania się dopuszczania do zakłócenia „ponad przeciętną miarę” ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe szczególnie w porze nocnej.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie znajdują uzasadnienia w treści art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Delegacja ta upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych, konkretnych obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Ponadto wprowadzenie do regulaminu obowiązku dbania o zdrowie, czystość i wygląd zwierzęcia nie ma nic wspólnego z celem legislacji gminnej, którym jest jedynie ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Należy również zauważyć, że obowiązki wymienione w § 16 ust. 2 pkt 5 i 6 dotyczące systematycznych szczepień psów oraz uzyskania zezwolenia na utrzymywanie psa rasy uznanej za agresywną wynikają wprost z przepisów odpowiednio ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342) oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, ze zm.) i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz. U. Nr 77, poz. 687).

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje poparcie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08, niepubl.).

W § 18 regulaminu określono zasady postępowania z bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy.

Kwestie te reguluje art. 11 ust. 1-4 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z art. 11 ust. 3 tej ustawy wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Zasady i warunki wyłapywania bezdomnych zwierząt określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. (Dz. U. Nr 116, poz. 753).

W Rozdziale VII regulaminu unormowano zasady utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

Jak stanowi § 19 ust. 1 w budynkach gospodarczych towarzyszących zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej dopuszcza się chów zwierząt, pod warunkiem nie zakłócania korzystania z nieruchomości sąsiednich „ponad przeciętną miarę” wynikająca ze społeczno – gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

Zadaniem legislacji gminnej wymaganej przez art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. jest określenie wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich, ale tylko na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Realizując to upoważnienie rada powinna w sposób jasny i precyzyjny wskazać przedmiotowe wymagania.

Zasady utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej powinny być określone jednoznacznie i konkretnie.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje poparcie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08, niepubl.).

Stosownie do treści § 20 ust. 2 regulaminu prowadzący hodowlę zwierząt gospodarskich jest zobowiązany przestrzegać następujących zasad:

1. posiadać budynki gospodarcze przeznaczone do hodowli zwierząt spełniające wymogi ustawy Prawo budowlane.
2. gromadzić i usuwać powstające z związku z hodowlą odpady i nieczystości w sposób zgodny z prawem i nie powodować zanieczyszczenia terenu nieruchomości oraz wód powierzchniowych i podziemnych.

W odniesieniu do regulacji § 20 ust. 2 pkt 1 należy zauważyć, iż przedmiotową materię regulują przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118). Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyłym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-7. Utrzymanie obiektu budowlanego regulują przepisy rozdziału 6 ustawy (art. 61 i 66).

Przewidziany w § 20 ust. 2 pkt 2 obowiązek gromadzenia i usuwania powstających w związku z hodowlą odpadów i nieczystości wynika wprost z art. 5 ust. 2 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości (...). Ochrona wód przed zanieczyszczeniami stanowi przedmiot regulacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.) oraz ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, ze zm.).

Jak stanowi § 21 ust. 3 regulaminu, w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt w uzgodnieniu z Państwowym Inspektorem Sanitarnym określi obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz określi poprzez zarządzenie terminu jej przeprowadzenia.

Wprowadzenie powyższego postanowienia do regulaminu nie znajduje podstaw prawnych i nie wypełnia dyspozycji z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości (...). Przedmiotową regulacją Rada Gminy scedowała określenie obszarów i terminu deratyzacji na Wójta Gminy. Tymczasem z jednoznacznego brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy wynika wprost, że regulamin winien określać terminy i obszary obowiązkowej deratyzacji, co nie oznacza, że w przypadkach koniecznych, właściwe podmioty nie powinny podjąć działań w kierunku przeprowadzenia deratyzacji, której termin nie jest przewidziany w regulaminie.

Także zapis § 21 ust. 4 przekracza upoważnienie ustawowe o jakim mowa w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ocenie organu nadzoru, Rada realizując postanowienia tego przepisu, nie mogła wskazać w zaskarżonej uchwale podmiotów (tu właścicieli nieruchomości), które zobowiązane są do poniesienia kosztów deratyzacji. Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie może stanowić upoważnienia do regulowania przez radę gminy kwestii dotyczących ponoszenia kosztów deratyzacji.

Zgodnie z § 22 regulaminu nadzór nad realizacją zasad wynikających z niniejszego Regulaminu sprawuje Wójt Gminy przez upoważnionego pracownika Urzędu Gminy (ust. 1). Kto nie wykonuje zasad określonych w niniejszym Regulaminie, podlega karze grzywny (ust. 2). Postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1 toczy się według przepisów ustawy z 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (ust. 3).

Zamieszczenie przedmiotowych regulacji w regulaminie nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego, nie jest to bowiem materia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach.

Z mocy ustawy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1 – 4 ustawy (art. 5 ust. 6 ustawy), zaś konsekwencją niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 – 4 jest wydanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decyzji nakazującej wykonanie obowiązku (art. 5 ust. 7 ustawy). Postanowienie § 22 ust. 1 stanowi więc powtórzenie regulacji ustawowej. Kwestia sankcji za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie została uregulowana w art. 10 ust. 2a i 3 ustawy o utrzymaniu czystości (...).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wyrażany był pogląd, że do działalności organów samorządu terytorialnego nie stosuje się zasady – co nie jest zakazane jest dozwolone, lecz reguluje tę działalność zasada – dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SA 534/96, niepubl.; wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 r., sygn. akt III SA 2017/92, ONSA 1993/4/113).

Regulamin nie może być traktowany jako informator o innych obowiązujących przepisach. Zważywszy na rygor odpowiedzialności grożącej za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie, regulacja regulaminowa musi być adekwatna do zakresu upoważnienia udzielonego radzie gminy w art. 4 tej ustawy, jak też staranna i jednoznaczna.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIX/154/09, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

wz. Wojewody Lubelskiego

Henryka Strojnowska
Wicewojewoda

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Batorz
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Batorz