



WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.0911/ 155 /10

Lublin, 2010-04-29

Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVIII/198/10 Rady Miejskiej w Ostrowie Lubelskim z dnia 19 marca 2010 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Ostrów Lubelski, w części obejmującej: § 2, § 7 ust. 2, § 9 ust. 1 pkt 3-7, pkt 9-11, § 13 pkt 1 lit. c i lit. d, § 15 ust. 4, ust. 5 pkt 1 i pkt 3, § 19 oraz § 20 ust. 2 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

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, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr XXXVIII/198/10 Rady Miejskiej w Ostrowie Lubelskim z dnia 19 marca 2010 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Ostrów Lubelski, w części obejmującej: § 2, § 7 ust. 2, § 9 ust. 1 pkt 3-7, pkt 9-11, § 13 pkt 1 lit. c i lit. d, § 15 ust. 4, ust. 5 pkt 1 i pkt 3, § 19 oraz § 20 ust. 2 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVIII/198/10 Rady Miejskiej w Ostrowie Lubelskim została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 marca 2010 r.

W ocenie organu nadzoru, kwestionowane uregulowania zostały przyjęte bez podstawy prawnej oraz z przekroczeniem ustawowego upoważnienia określonego w 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.), według którego 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 zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz 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 oznaczają, 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 ocenie organu nadzoru Rada Miejska nie uwzględniła powyższej argumentacji.

W § 2 regulaminu Rada Miejska określiła zakres podmiotowy regulaminu, zaliczając do tego kręgu: właścicieli nieruchomości, mieszkańców, osoby przebywające czasowo, kierowników budów w stosunku do nieruchomości będących terenami budowy, podmioty gospodarcze oraz inne jednostki prowadzące działalność na terenie Miasta i Gminy Ostrów Lubelski, organizatorów imprez masowych, kierowników jednostek organizacyjnych, użytkujących tereny i obiekty służące komunikacji publicznej, kierowników jednostek uprawnionych do zbierania i transportu odpadów, kierowników składowisk odpadów i zlewni odpadów płynnych.

Zdaniem organu nadzoru, takie podmiotowe ograniczenie zakresu obowiązywania regulaminu, dotyczącego utrzymania czystości i porządku w gminie jest zawężeniem dyspozycji przepisu art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, 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.

Rozdział 3 regulaminu określa zasady zbierania odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych.

W § 7 ust. 2 rozdziału Rada Miejska wprowadziła ograniczenia wynikające z konieczności zachowania zasad bezpieczeństwa i właściwej eksploatacji urządzeń do gromadzenia odpadów komunalnych i zbiorników bezodpływowych stanowiąc, iż zabrania się spalania w pojemnikach i koszach na odpady, jakichkolwiek odpadów.

Należy zauważyć, iż wprowadzony przez Radę Miejską zakaz został już wprowadzony i usankcjonowany w powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

Zgodnie z art. 71 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zm.), kto wbrew zakazowi termicznie przekształca odpady poza spalarniami odpadów lub współspalarniami odpadów podlega karze aresztu albo grzywny.

Rada Miejska nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie.

W Rozdziale 4 regulaminu Rada Miejska określiła częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych

z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W myśl § 9, sposób pozywania się odpadów i opróżniania zbiorników bezodpływowych:

3) do odbierania odpadów komunalnych niesegregowanych i ulęgających biodegradacji należy używać samochodów specjalistycznych, a do opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych – pojazdów asenizacyjnych,

4) do odbierania odpadów budowlanych i zielonych używać samochodów przystosowanych do przewozu kontenerów lub skrzyniowych; powinny one być przykryte, aby nie powodowały podczas transportu zanieczyszczenia i zaśmiecenia terenu,

5) do odbierania odpadów opakowaniowych i wielogabarytowych należy używać pojazdów specjalnie w tym celu przystosowanych i wyposażonych, tak, aby ich transport nie powodował zanieczyszczenia i zaśmiecenia terenu,

6) odbiór odpadów niebezpiecznych dokonuje podmiot posiadający odpowiednie pozwolenie na odbiór i transport odpadów niebezpiecznych,

7) zanieczyszczenia powstające w wyniku załadunku i transportu odpadów oraz nieczystości płynnych pracownicy podmiotu uprawnionego mają obowiązek natychmiast usunąć,

9) podmiot uprawniony ma obowiązek tak zorganizować odbiór i transport odpadów oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych, aby nie zagrażały one bezpieczeństwu ruchu drogowego i odbywały się według tras i w terminach wyznaczonych harmonogramem,

10) podmiot uprawniony ma obowiązek umieścić na pojazdach znaki identyfikacyjne,

11) podmiot uprawniony ma obowiązek pozostawić porządek w miejscu odbioru odpadów.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie takich unormowań dla właścicieli nieruchomości pozbawione jest podstaw prawnych i wykracza poza przyznane radzie gminy w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnienie.

Wskazane w powołanym § 9 regulaminu regulacje odnoszą się do przedsiębiorcy, ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych lub wykonujących taką działalność.

Wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia wynikają z art. 7 ust. 3a w zw. z art. 7 ust. 1 ww. ustawy i są podawane przez wójta gminy do publicznej wiadomości. Do kompetencji rady gminy należy określenie warunków, jakie musi spełniać przedsiębiorca, aby uzyskać zezwolenie, jednakże regulacje te są podejmowane na podstawie odrębnego upoważnienia, odrębną uchwałą rady. Warunki uzyskania zezwolenia wynikają zaś z art. 8

ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Sposób postępowania z odpadami wynika zaś z ustawy o odpadach.

W Rozdziale 7 regulaminu Rada Miejska określiła obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W § 13 pkt 1 postanowiła m. in., że do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy systematyczne szczepienie przeciwko wściekliźnie zgodnie z art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2004 r. Nr 69, poz. 625 ze zm.), który nakłada obowiązek szczepienia psów w wieku powyżej trzech miesięcy i okazywanie na żądanie władz sanitarnych, weterynaryjnych, policyjnych zaświadczenia o przeprowadzonym szczepieniu (lit. c) oraz uzyskanie zezwolenia Burmistrza na hodowlę lub utrzymanie psa rasy uznawanej za agresywną zgodnie z rozporządzeniem 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) (lit. d).

Przytoczone regulacje, zdaniem organu nadzoru, zostały przyjęte bez podstawy prawnej.

Nie mieszczą się one w upoważnieniu ustawowym w zakresie określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) i wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Obowiązek ochronnego szczepienia psa przeciwko wściekliźnie wprowadza powołany w uchwale art. 56 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. Nr 69, poz. 625, z późn. zm.) zaś uzyskanie zezwolenia na prowadzenie hodowli lub utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną z art. 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, ze zm.).

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.).

Rozdział 8 regulaminu określa wymagania odnośnie utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej.

W myśl § 15 ust. 4 regulaminu, odstępstwa od zakazów określonych w ust. 1-3 § 15 dopuszczalne są tylko w wypadku, gdy utrzymanie zwierząt gospodarskich jest podstawowym źródłem utrzymania rodziny, a na chów wyrażą zgodę sąsiedzi będący stronami postępowania w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego oraz Burmistrza Ostrowa Lubelskiego.

Zdaniem organu nadzoru powyższe regulacje zostały wprowadzone bez podstawy prawnej, z przekroczeniem upoważnienia

określonego art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przepis ten nie zawiera delegacji do wprowadzenia uznaniowych odstępstw od wprowadzonych zakazów.

W § 15 ust. 5 regulaminu rada gminy postanowiła, iż prowadzący chów zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, zobowiązani są przestrzegać niniejszego Regulaminu, a ponadto przestrzegać przepisów sanitarno – epidemiologicznych (pkt 1), składować obornik w odległości 10 m od linii rozgraniczającej drogi publiczne, na terenie płaskim, tak by odcieki nie mogły przedostawać się na teren sąsiednich nieruchomości (pkt 3).

Rada nie jest uprawniona do stanowienia powyższych kwestii.

Obowiązek utrzymania nieruchomości w należyтым stanie higieniczno – sanitarnym wynika z art. 22 ust. 1 ustawy dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z Nr 234, poz. 1570 ze zm.).

Nie mieści się w zakresie wyznaczonym przez art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach także określenie sposobu składowania obornika.

Należy zwrócić uwagę, że kwestia przechowywania nawozów naturalnych została uregulowana w ustawie z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 147, poz. 1033), natomiast szczegółowy sposób stosowania nawozów wynika z przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania (Dz. U. Nr 80, poz. 479).

Pragnę podkreślić, iż uchwała Rady Miejskiej nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. 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 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Miejska nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Regulamin nie może być traktowany jako informator o innych obowiązujących przepisach. Zważywszy rygor odpowiedzialności grożącej za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie (art. 10 ust. 2a ustawy) regulacja regulaminowa musi być adekwatna do zakresu delegacji udzielonej Radzie, jak też staranna i jednoznaczna.

W myśl § 19 regulaminu, koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości.

W ocenie organu nadzoru norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości (...) nie upoważnia do regulowania przez radę gminy ponoszenia kosztów deratyzacji.

Zgodnie z powołanym przepisem regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Kwestie ponoszenia kosztów deratyzacji określa umowa stron, a zatem sprawy te nie mogą być przedmiotem regulaminu, stanowiącego akt prawa miejscowego.

W § 20 ust. 2 regulaminu Rada postanowiła, że w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów niniejszego Regulaminu stosuje się środki przewidziane w:

- 1) ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2001 r. Nr 106, poz. 1148 ze zm.),
- 2) ustawie z dnia 16 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.) oraz inne obowiązujące w tym zakresie przepisy.

Zamieszczenie przedmiotowych regulacji w regulaminie nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego, nie jest to bowiem materia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Kwestia sankcji za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie została uregulowana w art. 10 ust. 2a i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVIII/198/10 we wskazanym zakresie, 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.

Wojewoda Lubelski
Genowefa Tokarska

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Ostrowa Lubelskiego
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej
w Ostrowie Lubelskim