



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność przepisów: § 3 w zakresie zwrotu: „Obowiązek ten dotyczy również właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż ciągów pieszo – jezdnych na szerokości 1,5 m ciągu przylegającego do danej nieruchomości, § 10, § 13 ust. 1 oraz 3 w zakresie zwrotów: „odpowiadające obowiązującym normom”, § 14 ust. 3 i § 21 uchwały nr XXVI/144/2013 Rady Gminy Krzemieniewo z dnia 27 lutego 2013r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzemieniewo – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie do Rozstrzygnięcia nadzorczego Nr KN-I.4131.1.164.2013.22

Wojewody Wielkopolskiego

z dnia 26 marca 2013 r.

Uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Rada Gminy Krzemieniewo podjęła w dniu 27 lutego 2013r.

Wojewodzie Wielkopolskiemu uchwała doręczona została w dniu 6 marca 2013r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r., poz. 391 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały – organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wydany na podstawie art. 4 ustawy z dnia 3 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest aktem prawa miejscowego. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. z 1997r., Nr 78, poz. 483) wymaga, żeby materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia przez radę gminy regulaminu utrzymania czystości jest ściśle określony. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w przepisie art. 4 ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu, oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 cyt. wyżej ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Stanowisko takie ugruntowane jest w orzecznictwie (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/2006; wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007r., sygn. akt II SA/GI 531/07).

Zgodnie z § 3 przedstawionej do oceny uchwały właściciele nieruchomości zobowiązani są do niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż swoich nieruchomości oraz innych części tych nieruchomości służących do użytku publicznego. Dalej Rada postanowiła, iż „obowiązek ten dotyczy również właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż ciągów pieszo-jezdnych na szerokości 1,5 m ciągu przylegającego do danej nieruchomości”. W ocenie organu nadzoru cytowane zdanie drugie paragrafu 3. Regulaminu stanowi przekroczenie kompetencji danej radzie przez ustawodawcę.

Z art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika obowiązek unormowania w regulaminie wymagań obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości, które służą do użytku publicznego. Z kolei art. 5 ust. 1 pkt 4 teże ustawy nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek: "uprzątnięcia 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 bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych". Przedmiotową uchwałą Rada rozciągnęła ten obowiązek, bez wyraźnej kompetencji wynikającej z ustawy, na ciągi pieszo-jedne. W ocenie organu nadzoru nie budzi wątpliwości fakt, że na tle cytowanych przepisów ustawy obowiązek ten dotyczy jedynie chodników, i to ściśle określonych, a nie ciągów pieszo-jezdnych. W wyroku z dnia 6 stycznia 2009r. (sygn. akt II SA/Bd 611/2008) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyraził stanowisko, iż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi podstawę do określenia w regulaminie tylko tego, w jakim terminie i ewentualnie w jaki sposób właściciel nieruchomości sąsiadującej z chodnikiem ma obowiązek usunąć błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia z tego chodnika. Rada Miejska nie ma prawnego umocowania do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków dotyczących utrzymywania w czystości innych miejsc niż chodnik i to tylko bezpośrednio przylegający do danej nieruchomości.

Unormowaniem przekraczającym ustawową delegację jest również zawarty w § 10 Regulaminu obowiązek przechowywania dowodów uiszczania zapłaty za wykonanie usługi usunięcia ścieków przez okres 2 lat. Z art. 6 ust. 1 ww. ustawy wynika zobowiązanie właścicieli nieruchomości do udokumentowania w formie umowy faktu 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 poprzez "okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi". Ustawa wprowadzając ten obowiązek nie określiła okresu, w jakim właściciele nieruchomości mają obowiązek przechowywać takie dowody, a skoro nie upoważniła do tego rady gminy, to brak jest podstaw do zamieszczenia takiej regulacji w postanowieniach Regulaminu.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada w § 10 Regulaminu posługuje się pojęciem „ścieków”, podczas gdy regulamin uchwalony na podstawie art. 4 ww. ustawy, może odnosić się jedynie do ściśle określonych obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie częstotliwości i sposobu pozbywania się z terenu nieruchomości „nieczystości ciekłych”.

Za niezgodny z prawem, bo wykraczający poza upoważnienie ustawowe, uznać należy zapis § 14 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którym „Koszty przygotowania i utrzymywania miejsca ustawienia pojemników (w tym worków) do gromadzenia odpadów komunalnych ponosi właściciel nieruchomości.” Art. 4 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy uprawnia radę gminy jedynie do określenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i utrzymywania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników. W zakresie upoważnienia wynikającego z ww. zapisu ustawy nie mieści się natomiast regulowanie przez radę gminy kwestii związanych z kosztami przygotowania i utrzymania miejsca ustawienia pojemników.

W zakresie upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie mieści się także nałożenie przez Radę na właścicieli oraz osoby, pod nadzorem których znajdują się zwierzęta domowe, obowiązku dbania o zdrowie, czystość i wygląd zwierząt (§ 21 Regulaminu). Zadaniem legislacji gminnej wymaganej przez art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale nie wszystkich obowiązków, lecz tylko takich, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi lub ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Ponadto uregulowania zawarte w § 21 uchwały wkraczają w materię zastrzeżoną dla innej ustawy - ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt.

W myśl § 13 ust. 1 Regulaminu „Właściciel nieruchomości zapewnia wyposażenie nieruchomości w pojemniki (w tym worki) do zbierania odpadów komunalnych zmieszanych o odpowiedniej wytrzymałości mechanicznej, odpowiadające obowiązującym normom, w ilości zapewniającej ich nieprzepełnienie (...)”. Podobnie, w § 13 ust. 3 regulaminu Rada postanowiła, że „Właściciel nieruchomości zapewnia wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki do selektywnego zbierania odpadów komunalnych o odpowiedniej wytrzymałości mechanicznej, odpowiadające obowiązującym normom, o objętości odpowiadającej ilości powstających odpadów selektywnie zbieranych”. Użycie w cytowanych zapisach regulaminu zwrotu: „odpowiadające obowiązującym normom” stanowi, w ocenie organu nadzoru, istotne naruszenie prawa. Poprzez użycie ww. zwrotu Rada odwołała się bowiem do bliżej nieokreślonych norm i tym samym sformułowała dyrektywę o niejasnej treści, mogącą powodować wątpliwości interpretacyjne.

Jako akt prawa miejscowego przedmiotowa uchwała, zgodnie z § 25 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002r., Nr 100, poz. 908), powinna możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 1995r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) wskazuje, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do regulaminu utrzymania czystości i porządku, który - po pierwsze, jako akt prawa miejscowego, zawiera normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, a po drugie zważając na zapis art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie podlega karze grzywny.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie:

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone w terminie 30 dni od jego doręczenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Piotr Florek