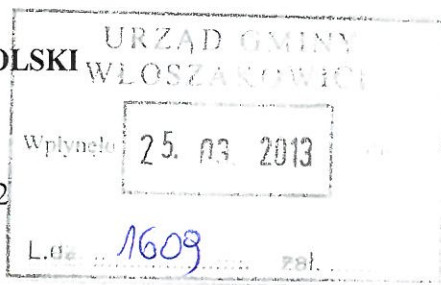




Poznań, 20 marca 2013r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI



KN-I. 4131.1.151.2013.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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, ze zm.)

orzekam

nieważność

- § 2 pkt: 1, 2, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 15, 17, 18, 19 i 20,
- § 3 pkt 1 w zakresie zwrotów: „oraz należytego stanu sanitarno – higienicznego”, „pielęgnowania zieleni i usuwania chwastów porastających na tych nieruchomościach, utrzymywania w estetycznym wyglądzie budynków i ich otoczenia” oraz pkt. 4,
- § 5 ust. 2,
- § 6, § 18,
- § 28 ust. 2 pkt 4 oraz ust. 5 pkt 4,
- § 29 ust. 5 pkt 4 w zakresie zwrotu „w tym w szczególności gołębi”,
- § 31 ust. 2 w zakresie zwrotu „i na własny koszt”, a także ust. 4 i 5,
- § 32 oraz § 33

załącznika do Uchwały Nr XXIII/175/2013 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Włoszakowice” – ze względu na istotne naruszenie prawa.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Włoszakowice Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwaliła 25 lutego 2013 roku.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 marca 2013 roku.

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

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przepis art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, jakie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku powinien zawierać regulamin utrzymania czystości i porządku podejmowany przez rady gmin. Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty.

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 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 531/07).

Odnosząc powyższe do postanowień ocenianego Regulaminu stwierdzić należy, że Rada Gminy Włoszakowice, podejmując przedmiotową uchwałę, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 ww. ustawy.

W § 2 załącznika do badanej uchwały w pkt.: 1, 2, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 15, 17, 18, 19 oraz 20 Rada wprowadziła szereg definicji, które, w ocenie organu nadzoru, stanowią istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który na podstawie § 143 ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Przepis ten stanowi podstawę normatywną ugruntowanego w orzecznictwie poglądu o niedopuszczalności powtarzania w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw, a także ich modyfikacji (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07). Wskazać jednak należy, że w orzecznictwie sformułowany również został pogląd o możliwości powtórzenia in extenso zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, iż to powtórzenie nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Organ nadzoru, przyjmując dopuszczalność powtórzeń na wskazanych powyżej warunkach, stwierdził, iż w niektórych definicjach zawartych w § 2 regulaminu wprowadziła Rada przytacza dosłownie definicje ustawowe, jednakże nie przywołuje źródła tych definicji w określonych przepisach ustawowych. Treść tych postanowień w związku z powyższym nabiera charakteru normotwórczego, a więc przekracza delegację ustawową określoną w art. 4 ustawy.

W kontekście rozważań o warunkowym dopuszczeniu powtarzalności zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, organ nadzoru zwraca uwagę na fakt, że definicje zawarte § 2 pkt. 8 i 11 załącznika do badanej uchwały odwołują się do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. Z 2001 r., Nr 185, poz. 1243 ze zm.), podczas gdy w dniu podejmowania przedmiotowej uchwały obowiązywała już nowa ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. Zgodnie z postanowieniami art. 252 w związku z art. 253 tejże ustawy, ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach straciła moc i nie mogła stanowić podstawy prawnej jakichkolwiek przepisów niższych rangą, w tym aktów prawa miejscowego. Takie działanie stanowi rażące naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności wyrażonej w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483). W związku z tym wszystkie zawarte w ocenianym regulaminie definicje, zawierające odniesienie do nieobowiązującej ustawy, rażąco naruszają prawo.

Organ nadzoru stwierdził ponadto, że Rada Gminy Włoszakowice przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego poprzez nałożenie w przedmiotowej uchwale obowiązków i uregulowanie kwestii nie objętych treścią art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ramach ww. przepisu nie mieści się, w ocenie organu nadzoru, zobowiązanie właścicieli nieruchomości do: utrzymania nieruchomości w należytym stanie sanitarno-higienicznym, pielęgnowania zieleni i usuwania chwastów porastających na tych nieruchomościach, utrzymywania w estetycznym wyglądzie budynków i ich otoczenia, oznaczenia nieruchomości przez umieszczenie numeru porządkowego nieruchomości (§ 3 pkt. 1 i 4 załącznika do badanej uchwały) oraz usuwania sopli lodowych i nawisów śnieżnych z dachów i gzymsów budynków (§ 5 ust. 2).

W § 6 regulaminu Rada nałożyła obowiązki na zarządców dróg publicznych w zakresie zimowego utrzymania dróg (pkt 1) oraz całorocznego utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych, rowach, przejściach dla pieszych, parkingach, zielenicach, przystankach komunikacyjnych, chodnikach i schodach będących w ich administrowaniu oraz stworzenia odpowiednich warunków organizacyjno – technicznych do wykonywania obowiązku (pkt 2). W ocenie organu nadzoru, postanowienia te również wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten nie upoważnia rady gminy do określenia wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych czy obowiązków zarządcy drogi. W tym zakresie ustawodawca wypowiedział się w art. 5 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Nałożenie przez Radę obowiązku na organizatorów imprezy masowej wyposażenia miejsca, na którym się ona odbywa, w odpowiednią ilość urządzeń na odpady komunalne oraz toalet, niezwłocznego usunięcia odpadów, a także zawarcia umowy na odbiór odpadów (§ 18 regulaminu), także wykracza poza kompetencję rady gminy. Organizatora imprezy masowej nie można uznać ani za właściciela ani za władającego nieruchomością, a tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Zapis powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Kwestie uregulowane przedmiotową uchwałą określa ustawa z dnia 22 sierpnia 1997r. o bezpieczeństwie imprez masowych.

W myśl § 28 ust. 2 pkt 4 regulaminu osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy, zobowiązane są do ponoszenia pełnej odpowiedzialności za zachowanie zwierząt, przede wszystkim do natychmiastowego reagowania w sytuacjach powodujących zakłócenie porządku publicznego i ciszy nocnej wywołanego m.in. uporczywym wyciem lub szczekaniem. Zapis ten stanowi wyjście poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wkraczając w materię uregulowaną innymi ustawami. Do kwestii odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzę odnosi się bowiem art. 431 Kodeksu cywilnego, natomiast zagadnienie odpowiedzialności za zakłócanie porządku publicznego i ciszy nocnej uregulowane jest w art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń.

W § 28 ust. 5 pkt 4 regulaminu, Rada postanowiła, iż zabronione jest utrzymywanie zwierząt domowych w warunkach nieprzystosowanych i stresujących zwierzęta oraz postępowanie z nimi w sposób niehumanitarny. Również i w tym przypadku Rada przekroczyła swoje kompetencje i wkroczyła w materię unormowaną ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003r., Nr 106, poz. 1002).

Zapis § 29 ust. 5 pkt 4 badanego regulaminu w zakresie zwrotu „w tym w szczególności gołębi” jest niezgodny z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż ustawa ta nie daje podstaw do wydania aktu prawa miejscowego obejmującego swą regulacją kwestii dotyczących utrzymania porządku i czystości w związku z posiadaniem gołębi. Gołębi nie można bowiem przyporządkować ani do zwierząt gospodarskich, ani do zwierząt domowych (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 września 2008r., II S.A./Go 392/08).

Przekroczeniem upoważnienia ustawowego jest również zapis § 31 ust. 2 regulaminu w zakresie zobowiązania wymienionych podmiotów do przeprowadzenia deratyzacji na własny koszt. Rada gminy, zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy, ma jedynie kompetencję do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia. W zakresie upoważnienia nie mieści się regulowanie przez radę gminy kwestii związanych z kosztami przeprowadzenia deratyzacji. Poza zakres ustawowego upoważnienia wykraczają również postanowienia § 31 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały odnoszące się do kontroli sposobu i skuteczności działań deratyzacyjnych (ust. 4) oraz do zarządzenia obowiązkowej deratyzacji przez wójta w przypadku udokumentowania nasilenia się obecności gryzoni (ust. 5). Należy podkreślić, że określenie terminu i obszaru, na terenie którego przeprowadza się obowiązkową deratyzację, zgodnie z wolą ustawodawcy, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i subdelegowanie tego obowiązku na inny organ (wójta) nie ma ustawowego unormowania.

W § 32 i § 33 regulaminu Rada uregulowała zasady dotyczące kontroli wykonywania obowiązków wynikających z regulaminu, a także zadecydowała o zasadach i trybie postępowania w przypadku naruszenia postanowień regulaminu. Zapisy te wykraczają poza zakres upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Materię tę regulują przepisy art. 5 ust. 6-9 ww. ustawy. Ustawodawca określił również sankcje karne za nieprzestrzeganie obowiązków (art. 10 ust 2 i 2a ustawy) oraz tryb postępowania w takich sprawach (art. 10 ust. 3 ustawy).

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Ponadto organ nadzorczy wskazuje, że zawarte w § 34 regulaminu postanowienie, iż „W sprawach nieuregulowanych w Regulaminie mają zastosowanie przepisy odrębne”, wydane zostało z naruszeniem zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z §156 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002r., Nr 100, poz. 908), w przepisach odsyłających należy jednoznacznie wskazać przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła. Dokonane przez Radę odesłanie do „przepisów odrębnych” nie spełnia tego warunku.

Pouczenie:

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Otrzymują:

1. Rada Gminy Włoszakowice
2. Wójt Gminy Włoszakowice

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Piotr Florek