



Poznań,

06 MAJ 2015

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I. 4131.1.122.2015.22

L. oc. 1570 podpis

*F. A. Klesta*  
*P. S. Szelcman G*  
*P. M. Karaszy Wł. J. T.*  
*Maria Krawiec*  
ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

### orzekam

**nieważność przepisów:** § 2 ust. 7, 8, 12 i 18, § 3 ust. 6, 7 i 9, § 5 ust. 1, § 7 ust. 5, § 9 ust. 1, 2, 3 i 6, § 12, § 13, § 15 w zakresie zwrotu: „ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie zwierząt” oraz § 19

**załącznika do uchwały nr V/32/2015 Rady Gminy Lisków z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lisków – ze względu na istotne naruszenie prawa.**

### UZASADNIENIE

Rada Gminy Lisków Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lisków uchwaliła na sesji w dniu 25 marca 2015 r. Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 kwietnia 2015 r.

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

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w przepisie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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. Warto wskazać chociażby na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Bd 845/2006), w którym Sąd stwierdził, iż „wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej zaś strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Rada gminy jest zatem nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy. Brak uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy, podobnie jak i przekroczenie upoważnienia, uznawany jest za istotne naruszenie prawa”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2011r. wydanym w sprawie o sygnaturze akt II OSK 2058/11. wyraził przekonanie, że „konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana 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. Podkreślenia bowiem wymaga, iż w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu wyłącznie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a nie wykonanie ustawy”.

Ze wspomnianej wcześniej konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”

Z zasadami powyższymi korespondują przepisy § 135, § 136 oraz § 137 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002r., Nr 100, poz. 908), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego: zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane oraz nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że Rada Gminy Lisków przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego poprzez nałożenie w przedmiotowej uchwale szeregu obowiązków nie objętych treścią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak również normując kwestie już uregulowane w innych aktach prawnych, w tym ustawach.

Rada definiując w § 2 regulaminu niektóre pojęcia dokonała sprzecznej z prawem modyfikacji definicji ustawowych. Zawarte w § 2 ust. 7 i 18 regulaminu definicje „odpadów zielonych” i „selektywnej zbiórki” nie odpowiadają wprost definicjom tych pojęć zawartym w art. 3 ust. 1 pkt 12 i 24 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.). Zauważyć przy tym należy, że ustawa ta definiuje pojęcie „selektywnego zbierania”, a nie „selektywnej zbiórki”. Z kolei definicja „odpadów opakowaniowych” zawarta w § 2 ust. 8 regulaminu odwołuje się do ustawy już nie obowiązującej: ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych. Ustawa ta straciła moc z dniem 1 stycznia 2014 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce odpadami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. poz. 888). Za sprzeczną z prawem uznac należy także definicję pojęcia „chów zwierząt” (§ 2 ust. 12 regulaminu) ze względu na odesłanie do ustawy nie istniejącej nigdy w obrocie prawnym. Rada postanowiła, że użyte w regulaminie określenie „chów zwierząt” należy rozumieć zgodnie z treścią ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej. Tymczasem ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej uchwalona została 24 kwietnia 1997 r., przy czym straciła ona moc z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.) na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

W § 3 regulaminu Rada postanowiła, że właściciele nieruchomości położonych na terenie Gminy Lisków zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości, w szczególności poprzez obowiązki wynikające z przepisów ustawy. Do obowiązków tych Rada zaliczyła: usuwanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości, a błoto, śnieg i lód uprzątnięte z chodników wzdłuż nieruchomości właściciele mogą przyznawać na chodniku przy krawędzi jezdni, z zachowaniem możliwości odpływu wody do kanalizacji w sposób nie zagrażający istniejącej zieleni i nie utrudniający ruchu pieszych i pojazdów (ust. 6) oraz uprzątnięcie piasku z chodnika w sposób jak wyżej, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości (ust. 7). W ocenie organu nadzoru postanowienia § 3 ust. 6 i 7 regulaminu Rada podjęła z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Stosownie do zapisów art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b tejże ustawy, regulamin określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości uregulował sam ustawodawca w przepisach art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, postanawiając jednocześnie, że „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”. Kwestionowane zapisy § 3 ust. 6 i 7 załącznika do uchwały nie tylko wykraczają poza zakres spraw, które zawierać może przedmiotowy regulamin, ale również stanowią sprzeczną z prawem modyfikację ww. przepisów rangi ustawowej.

Z kolei w § 3 ust. 9 regulaminu Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do usuwania z terenu nieruchomości zużytych lub nie nadających się do użytkowania pojazdów stanowiących odpad w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. W ocenie organu nadzoru regulacja ta wykracza poza zakres spraw, które może obejmować regulamin uchwalany na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zauważyć należy, że wszelkie obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie zbierania i pozbywania się odpadów z terenu nieruchomości, które regulować może przedmiotowy regulamin, dotyczy jedynie odpadów komunalnych. Przez odpady komunalne rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszane odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach). Z kolei definicję „pojazdu wycofanego z eksploatacji” zawiera ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2015 r., poz. 140). W myśl art. 3 pkt 6 tejże ustawy pojazdem takim jest pojazd stanowiący odpad w rozumieniu przepisów o odpadach. Wyjaśnić należy, że ustawa ta określa zasady postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przy czym w sprawach dotyczących postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji w zakresie nieuregulowanym w tejże ustawie stosuje się przepisy o odpadach (art. 1 ust. 1 i 2). Skoro zatem ustawodawca nie traktuje pojazdów wycofanych z eksploatacji jako odpadów komunalnych i jednocześnie sam uregulował szczegółowy tryb postępowania z takimi pojazdami uznać należy, że rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia o tej kategorii odpadów w drodze regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W przepisach § 5 regulaminu Rada określiła rodzaje i pojemność worków przeznaczonych do selektywnego zbierania odpadów przez właścicieli nieruchomości i dysponujących lokalami. Stosownie do zapisów ust. 1 § 5, worki muszą spełniać wymagania obowiązujących norm i przepisów prawa powszechnego. W ocenie organu nadzoru dokonane w tym przepisie odwołanie do bliżej nieokreślonych norm i przepisów prawa powszechnego jest sprzeczne z prawem. Rada sformułowała w ten sposób dyrektywę o niejasnej treści, mogącej powodować wątpliwości interpretacyjne. Tymczasem jako akt prawa miejscowego przedmiotowa uchwała, zgodnie z § 25 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, powinna możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 1995 r. (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.

Organ nadzoru wskazuje ponadto na inne uchybienia w redagowaniu przepisów § 5 regulaminu. W ust. 2 stwierdzono, że worki muszą być wykonane z „fili LDPE” (zamiast „folii LDPE”), a w ust. 3 – zamiast odniesienia do ust. 2, znajduje się odniesienie do ust. 3.

Analogiczne zastrzeżenia jak do treści § 5 ust. 1 regulaminu organ nadzoru wnosi do przepisów § 7 ust. 5 i § 9 ust. 6 regulaminu, uznając je za sprzeczne z prawem. Oba te przepisy zawierają identyczną regulację o następującym brzmieniu: „Miejsca zbierania odpadów komunalnych powinny spełniać warunki wynikające z odrębnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego.”

W § 9 załącznika do badanej uchwały Rada uregulowała zasady zbierania i odbierania odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych. Obowiązki gminy i właścicieli nieruchomości określone w ust. 1, 2 i 3 § 9 regulaminu Rada podjęła z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego. Ponadto stwierdzić należy, że obowiązki te zostały uregulowane przez ustawodawcę.

Zapisany w § 9 ust. 1 obowiązek gminy polegający na zorganizowaniu odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynika z przepisów art. 6c ust. 1 i 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Uregulowany w § 9 ust. 2 regulaminu obowiązek złożenia przez właściciela nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych ustawodawca wprowadził w art. 6m ust. 1 ww. ustawy. O tym, że wzór deklaracji określa rada gminy w drodze uchwały (odrębnej niż przedmiotowy regulamin) wynika z przepisów art. 6n tejże ustawy. Z kolei obowiązki właścicieli nieruchomości zapisane w § 9 ust. 3 regulaminu w zakresie zawierania umów z podmiotami odbierającymi odpady i udokumentowania korzystania z usług tych podmiotów w zakresie odbierania odpadów przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi, wynikają z przepisów art. 6 ust. 1 ww. ustawy.

Podkreślić należy, że ustawodawca, regulując w art. 6 ust. 1 obowiązki właścicieli nieruchomości, nie określił w jakim terminie właściciele ci są zobowiązani do zawarcia umów ze wskazanymi podmiotami posiadającymi zezwolenie na prowadzenie działalności

w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub też odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Nie upoważnił też rady gminy do ustalenia takiego terminu ani w regulaminie utrzymania czystości i porządku, ani też w jakimkolwiek innym akcie prawa miejscowego. Stąd też za sprzeczne z prawem, tj. podjęte bez podstawy prawnej, uznać należy zapisy § 12 ust. 1 ocenianego regulaminu, w którym Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, lecz powstają odpady komunalne, do zawarcia takich umów w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie regulaminu, zasiedlenia nieruchomości lub rozpoczęcia działalności gospodarczej.

Z kolei termin złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, wprowadzony przez Radę w § 12 ust. 2 regulaminu, wynika wprost z art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Poza zakres spraw, które może zawierać regulamin uchwalany na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wykracza również regulacja § 12 ust. 3 ocenianego regulaminu. W przepisie tym Rada zobowiązała rolników, zużywających wodę na potrzeby gospodarstwa rolnego i w związku z tym nie odprowadzających jej do zbiorników bezodpływowych, do zainstalowania odrębnych liczników do pomiaru zużycia wody na potrzeby bytowe.

W ocenie organu nadzoru również zapisy § 13 załącznika do badanej uchwały naruszają prawo w sposób istotny.

W przepisach § 13 ust. 1-3 regulaminu Rada, nie posiadając stosownego upoważnienia ustawodawcy, wkroczyła w materię uregulowaną w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 13 ust. 1 regulaminu Rada postanowiła, że wójt Gminy Lisków dokonuje kontroli wykonywania obowiązku zawarcia umowy przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy lecz powstają odpady komunalne oraz wszystkich nieruchomości, które winny być wyposażone w szczelne zbiorniki bezodpływowe, umów na usługi odbioru odpadów i opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz wykonywania przez nich obowiązku uiszczania z tego tytułu opłat. Tymczasem uprawnienia kontrolne wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynikają z art. 9u tejże ustawy.

W myśl ust. 2 § 13 w przypadku stwierdzenia niewykonywania obowiązków opisanych w pkt 1, Wójt Gminy Lisków wydaje z urzędu decyzję, w której ustala obowiązek uiszczania opłat, ich wysokość, terminy uiszczania oraz sposób udostępniania urządzeń w celu ich opróżnienia; w takich przypadkach Gmina organizuje właścicielom nieruchomości odbierania odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych. Tymczasem materia ta uregulowana została w art. 6 ust. 6 i 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

O tym, że w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - ordynacja podatkowa (§ 13 ust. 3 regulaminu) zdecydował ustawodawca w art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, precyzując dodatkowo jakim organom przysługują uprawnienia organów podatkowych.

Z kolei w przepisie § 13 ust. 4 regulaminu Rada sformułowała normę o niejasnej treści, co jak wcześniej wskazano (przy okazji rozważań dotyczących regulacji zawartej w § 5 ust 1 regulaminu), jest niedopuszczalne w akcie prawa miejscowego. W przepisie tym Rada zobowiązała właścicieli do przechowywania dowodów uiszczania opłat za odbiór odpadów i opróżnianie zbiorników bezodpływowych zgodnie z odrębnymi przepisami. Ponadto określenie okresu przechowywania wskazanych dokumentów wykracza poza zakres spraw, które regulować może rada gminy w przedmiotowym regulaminie.

Przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 4 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach jest również, w ocenie organu nadzoru, postanowienie § 13 ust. 5 załącznika do uchwały odnoszące się do obowiązku uszczelniania zbiornika bezodpływowego w przypadku stwierdzenia jego nieszczelności.

W myśl § 15 regulaminu „osoby utrzymujące zwierzęta domowe (...), ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt”. Zapis taki stanowi wyjście ponad granice upoważnienia ustawowego, przy jednoczesnym wkroczeniu w materię uregulowaną inną ustawą. Do kwestii odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzę odnosi się bowiem art. 431 Kodeksu cywilnego.

Ustawodawca na mocy art. 4 ust. 2 pkt 8 upoważnił radę gminy jedynie do „wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia”. Odniesienie się w regulaminie do kwestii dotyczącej kosztów deratyzacji nie mieści się w kompetencji rady gminy. Stąd postanowienie § 19 ocenianego regulaminu organ nadzoru uznaje za rażąco naruszające prawo.

**W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.**

**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.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

*Piotr Florjak*

**Otrzymują:**

1. Rada Gminy Lisków
2. Wójt Gminy Lisków