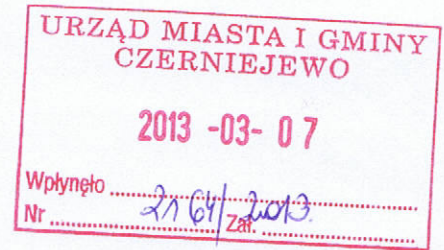




Poznań, 01 MAR. 2013

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN.I.4131.1. 134 .2013.7



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

nieważności § 7 ust. 3 i 4, § 6 ust. 2, § 11 oraz § 39 Uchwały nr XXVII/174/13 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 6 lutego 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Czarniejewo – ze względu na istotne naruszenie prawa.

UZASADNIENIE

Uchwałę nr XXVII/174/13 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 6 lutego 2013 r. doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 15 lutego 2013 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 1 i 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. Nr 391 ze zm.).

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

Przepis art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakazuje gminie uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy poprzez ustalenie w nim szczegółowych zasad w ww. zakresie.

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określania szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w przepisie art. 4 ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie wolno zamieszczać w niej postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu oraz, że uchwała ta musi zawierać postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 cyt. wyżej ustawy. Takie rozwiązanie legislacyjne ma na celu uniknięcie dowolności w określaniu obowiązków, gdy zważy się, na zapis art. 10 ust. 2a tejże ustawy „że każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie – podlega karze grzywny”.

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że obowiązki, które rada gminy nałożyła w § 7 ust. 3 i 4 regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie gminy na właścicieli nieruchomości, a dotyczące:

- usuwania z dachów, okapów i balkonów sopli i nawiasów śnieżnych;
- usuwania z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku remontu i modernizacji lokali i budynków przekraczają zakres ustawowego upoważnienia gminy.

Ponadto organ nadzoru przeprowadzając postępowanie nadzorcze stwierdził, iż w § 6 ust. 2 regulaminu Rada postanowiła, że :

„Właściciele nieruchomości zamieszkałych zobowiązani są do przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej najpóźniej w dniu zgłoszenia budynku do użytkowania zgodnie z ustawą Prawo Budowlane oraz zawarcia umowy na odbiór nieczystości ciekłych”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis stanowi istotne naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z tym przepisem właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Zatem obowiązek właścicieli nieruchomości polegający na przyłączeniu nieruchomości do sieci kanalizacyjnej wynika z cytowanego wyżej art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednakże zauważyć należy, że przepis ten nie zawiera upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do wskazania terminu, w jakim przyłączenie do sieci kanalizacyjnej powinno być wykonane przez właścicieli nieruchomości.

W tym miejscu warto wskazać, że zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nadzór nad realizacją obowiązku polegającego na przyłączeniu nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej sprawuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). W przypadku stwierdzenia niewykonania tego obowiązku wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku (ust. 7 ustawy).

Ponadto dodać należy, że stanowisko organu nadzoru w omawianej kwestii znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Na uwagę zasługuje np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12 w którym Sąd ten stwierdził, że „Obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, jednakże przepis ten nie upoważnia rady gminy do określenia terminu, w jakim przyłączenie to ma nastąpić. Ustanowienie w przepisach prawa miejscowego wskazanego terminu wymagało w tej materii jasnej delegacji ustawowej. Jednocześnie wskazać należało, że art. 5 ust. 7 ustawy upoważnia i obliuguje organ gminy do wydania decyzji nakładającej na właściciela obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej”.

Organ nadzoru dodatkowo wskazuje iż, obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej oraz wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych został nałożony art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Żaden akt niższego rzędu, a takim jest regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie nie może powtarzać obowiązków przewidzianych ustawą. W związku z tym należy uznać, że postanowienia zawarte w § 5 pkt. 4 stanowią powtórzenie przepisów ustawy, a zatem nie powinny znaleźć się w regulaminie.

Ustalenie zaś zakazów zawartych w § 11 regulaminu również wykracza poza kompetencje rady ustalone w wyżej cytowanym art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

W ocenie organu nadzoru w § 11 omawianego regulaminu Rada Miasta i Gminy w Czerniejewie przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Uregulowania te odnoszą się, bowiem do zagadnień dotyczących estetycznego wyglądu nieruchomości.

Kwestionowanych powyżej zapisów § 11 nie można uznać jako mieszczących się w granicach zakreślonych przez art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis 5 ust. 1 pkt 5 ustawy stanowi, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez realizację innych obowiązków określonych w regulaminie. Wprawdzie jest to przepis blankietowy i jego zakres zależy wyłącznie od treści uchwały rady gminy, jednakże obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążące na właścicielu nieruchomości na podstawie tego przepisu nie mogą zostać sformułowane w sposób dowolny. Stanowisko takie zostało wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 7 września 2006 r., w którym stwierdził, iż „Organ gminy nie może w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków związanych z estetyką i porządkiem na terenie gminy (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 września 2006 r., sygn. akt II SA/Op 278/06, niepubl.). Sformułowanie "innych obowiązków określonych w regulaminie" oznacza, iż obowiązki te muszą dotyczyć zapewnienia utrzymania czystości i porządku, jednak pojęcie "utrzymanie porządku" nie może być rozumiane zbyt szeroko. Pojęcie to - zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - ogranicza się do gromadzenia, zbierania i usuwania odpadów komunalnych, nie zaś do utrzymania w należyтым stanie i porządku estetycznym wyglądu nieruchomości.

W § 39 regulaminu postanowiono, że: „Koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości.”

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

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

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

Takie też stanowisko zajął NSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 listopada 2007 roku sygn. akt SA/Wr 424/07.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż:

1. W Rozdziale I § 2 zawarte zostały definicje wprowadzone na potrzeby przedmiotowej uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano (wyrok z dnia 27 listopada 2007 r., II SA/Wr 424/07, wyrok z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08), że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwalony na podstawie powołanych przepisów, musi formułować postanowienia jedynie w granicach upoważnienia ustawowego, regulując jedynie kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Zatem jest oczywiste, iż delegacja zawarta w ww. art. 4 ustawy nie upoważniła rady gminy do formułowania w regulaminie czystości i porządku w gminach, definicji określonych pojęć. (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r., II SA/Wr 527/06).

2. Ponadto biorąc pod uwagę fakt, iż postanowienia Regulaminu mają na celu jedynie uzupełnienie wydanych przez inne podmioty przepisów powszechnie obowiązujących kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, to muszą być one pozbawione powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w aktach normatywnych. Rada uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić w zgodzie z postanowieniami

rozporządzenia Prezesa Rady ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

Zgodnie z § 137 załącznika omawianego rozporządzenia, a którego to postanowienia zgodnie z § 143 cyt. ww. rozporządzenia stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzanie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów (NSA wyrok z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/WR 1179/90 publ. OSS 2000/1/17. Powtórzony przepis będzie bowiem interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Stąd też w ocenie organu nadzoru należałoby wyeliminowania z przedmiotowego regulaminu liczne występujące tam powtórzenia przepisów ustaw i rozporządzeń (§ 6 ust 3, § 7 ust. 2, § 13 ust. 3, § 18 ust. 1 i 2, § 30 ust. 1 pkt. 2 § 35 pkt 1).

Zaprezentowany pogląd organu nadzoru, co do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w powyższym zakresie, znajduje swoje potwierdzenie w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych, które zostały wydane na skutek wniesienia skargi Prokuratury Rejonowej na uchwały rady gminy w przedmiocie regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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

Otrzymują:

- ① Rada Miasta i Gminy Czarniejewo
2. Burmistrz Miasta i Gminy Czarniejewo

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Piotr Florek