

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Nr NK-I.4131.265.2016.ASzc

z dnia 5 sierpnia 2016 r.

Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2014.446 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXIX/167/2016 Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie: Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowogród Bobrzański w następującej części:

- § 21 ust. 1 pkt 4 i ust. 3;
- § 26 ust. 4;
- § 29 w części: „z wyjątkiem § 13 pkt. 3, których wchodzi w życie z dniem 01.01.2017 r.”.

Uzasadnienie

Na sesji 29 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim podjęła uchwałę Nr XXIX/167/2016 w sprawie: Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowogród Bobrzański.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 7 lipca 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że w kwestionowanej części istotnie narusza ona prawo, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 i pkt 8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U.2016.250 ze zm., dalej u.c.p.g.) i art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2015.87).

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowogród Bobrzański. W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim powołała się na art. 4 ust. 1-2a u.c.p.g. Stosownie do powyższych przepisów: „1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

2. 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 selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
 - 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 pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania

tych pojemników 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 pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego 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.

2a. Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a”.

W świetle przytoczonych powyżej przepisów uznać należy, że przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu zostały przez ustawodawcę ściśle sprecyzowane. Oznacza to, że z jednej strony w regulaminie w muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się wszystkich ww. punktów, z drugiej zaś nie wolno zamieszczać w nim postanowień, które wykraczałyby poza treść wskazanego przepisu. Niedopuszczalna pozostaje wykładnia rozszerzająca zastosowanie tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, LEX nr 1291950). Organ stanowiący gminy nie może wykraczać poza swoje kompetencje nawet gdy cel wprowadzanych wymogów dla mieszkańców jest słuszny (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14, LEX nr 1502921).

Za ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych uznać należy też pogląd, że rada gminy nie może jeszcze raz normować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje. Powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej jednostki terytorialnej, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07, LEX nr 446997; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 14 września 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 659/11, LEX nr 1088246; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 14 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 300/11, LEX nr 1153669; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 424/10, LEX nr 754773).

W § 21 ust. 1 pkt 4 uchwały Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim zobowiązała osoby utrzymujące zwierzęta domowe do sprawowania nad nimi właściwej opieki, w tym „*niedopuszczanie do zakłócenia miru domowego przez zwierzęta domowe*”.

W ocenie organu nadzoru zamieszczenie w badanej uchwale ww. obowiązku stanowi niedopuszczalne inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego. Kwestia niedopuszczania do zakłócenia spokoju została już bowiem uregulowana w art. 51 § 1 Kodeksu

wykroczeń (tekst jednolity Dz.U.2015.1094 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Wskazać przy tym należy, iż wykroczenie opisane w hipotezie przywołanej normy prawnej może mieć również postać zaniechania. Jego sprawcą będzie np. posiadacz psa, nie reagujący w sposób właściwy na jego szczekanie, zakłócające spokój osób trzecich.

Jednocześnie w § 21 ust. 3 uchwały Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim postanowiła, że: *„W postanowienia § 21 ust. 1 dotyczą także zwierząt nieudomowionych, utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych”*.

Podkreślić należy, że zgodnie z delegacją zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., w regulaminie rada gminy powinna określić obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Z uwagi na powyższe, nakładanie obowiązków na właścicieli zwierząt nie należących do kategorii zwierząt domowych pozostaje poza kompetencją ustawową. Organ nadzoru w pełni podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, przedstawione w wyroku z 2 marca 2016 r. (sygn. akt II SA/Wr 864/15, LEX nr 2003742).

Za podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej uznać należy zapis § 26 ust. 4 uchwały, zgodnie z którym: *„Deratyzację należy przeprowadzić z uwzględnieniem wskazań Powiatowego Inspektora Sanitarnego”*. Organ nadzoru zwraca uwagę, że na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim została upoważniona tylko do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Z kolei zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej zostały przez ustawodawcę uregulowane w ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jednolity Dz.U.2015.1412). Należy podkreślić, że żaden przepis powszechnie obowiązujący nie upoważnił Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim do nałożenia na Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego obowiązku formułowania wskazań, które mają następnie być uwzględniane podczas przeprowadzanej deratyzacji.

W ocenie organu nadzoru zapis § 29 uchwały w części: *„z wyjątkiem § 13 pkt. 3, który wchodzi w życie z dniem 01.01.2017 r.”* istotnie narusza art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2015.87). Stosownie do powyższego przepisu dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 4, art. 61, art. 6n, art. 6r ust. 3 i 4 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc na okres na jaki zostały wydane jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. od dnia 1 lutego 2014 r.). Na mocy ww. przepisu, Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim była zobowiązana do podjęcia nowej uchwały, albowiem dotychczasowy regulamin obowiązywałby na terenie gminy Nowogród Bobrzański nie dłużej niż do dnia 1 sierpnia 2016 r.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest ustawowym obowiązkiem rady gminy. Regulamin ten musi zawierać wszystkie obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. W wyniku utraty mocy dotychczasowego regulaminu, powinien zostać podjęty w terminie umożliwiającym jego wejście w życie z dniem 1 sierpnia 2016 r. Określenie przez Radę Miejską późniejszego terminu wejścia w życie uchwały oznaczałoby, że w okresie do 31 grudnia 2016 r. na terenie gminy Nowogród Bobrzański nie obowiązywałyby żadne regulacje dotyczące częstotliwości pozbywania się przez właścicieli nieruchomości odpadów ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji oraz odpadów zielonych, albowiem w tym zakresie dotychczasowe przepisy utraciły moc z dniem 1 sierpnia 2016 r., natomiast nowe zaczną obowiązywać od 1 stycznia 2017 r. Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawodawca określił wystarczająco długi termin, wynoszący aż 18 miesięcy, na podjęcie przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nowych regulaminów wydanych na podstawie art. 4 u.c.p.g. oraz przygotowanie się na skutki, jakie nowe przepisy wywołałyby np. w zakresie podpisanych umów, o których mowa w art. 6f u.c.p.g.

Odnosząc się do wskazanych powyżej zarzutów należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Jednocześnie normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, albowiem zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 25/99, OTK 2000/5/141).

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli


Teresa Kaczmarek