



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 30 kwietnia 2013 r.

Poz. 2890



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, 26 kwietnia 2013 r.

NK-N.4131.109.4.2013.MS6

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

#### stwierdzam nieważność

§ 2 pkt 1 i pkt 3, § 3 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 4, § 4 ust. 1 pkt 4-6, § 9 ust. 2 we fragmencie „oraz powiadomienia o tym Burmistrza Polkowic”, ust. 3, § 10 ust. 5, § 16 ust. 3, § 23 uchwały nr XXV/290/13 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Polkowice.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Polkowicach dnia 26 marca 2013 r. podjęła uchwałę nr XXV/290/13 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Polkowice.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 5 kwietnia 2013 r., przesłana pismem o nr OK.0711.1.2013 z dnia 2 kwietnia 2013 r.

W toku postępowania nadzorczego stwierdzono, że poszczególne zapisy uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem przepisów prawa, a charakter naruszenia skutkuje stwierdzeniem ich nieważności, tj.:

– § 2 pkt 1, pkt 3 uchwały istotnie narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 poz. 391 ), zwanej dalej także ustawą oraz art. 379 pkt 2 Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2008 Nr 25, poz. 150 j.t.) w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.),

– § 3 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 4, § 4 ust. 1 pkt 4-6 uchwały istotnie naruszają art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,

– § 9 ust. 2 we fragmencie „oraz powiadomienia o tym Burmistrza Polkowic”, § 10 ust. 5, § 23 ust. 2 uchwały istotnie naruszają art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,

– § 9 ust. 3 przedmiotowej uchwały istotnie narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,

– § 16 ust. 3 istotnie narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133, poz. 921 z późn. zm.) i art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.),

– § 23 ust. 1 i ust. 3 istotnie naruszają art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Podstawą do podjęcia badanej uchwały jest wskazany wyżej art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z którym:

„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 we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych, 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; 4) (uchylony); 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.”

Wskazany wyżej przepis wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sposób sformułowania art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień (co wynika z jednoznacznie brzmiącego zalecenia: „regulamin określa...”), a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwałodawczej Rady Miejskiej. Należy również zauważyć, że wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Przedstawione wyżej stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Bd 845/2006, stwierdza się, że wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/GI 531/2007, stwierdzając, że rada winna ująć w przedmiotowym regulaminie wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, bowiem zawiera on normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 471/2006.

Regulacja § 2 pkt 1 i pkt 3 uchwały narusza prawo w sposób istotny. Należy podkreślić, że Rada nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym. Zachodzi bowiem wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy. Dwa jednakowe zwroty, którymi posługuje się prawodawca w akcie upoważniającym oraz akcie wykonawczym, co do reguły nie mogą mieć odmiennego znaczenia (zasada wykładni homonimicznej). Podstawową regułą wykładni językowej jest reguła stosowania języka potocznego: jeżeli określone pojęcie nie zostało zdefiniowane w tekście prawnym należy się zasadniczo odwoływać do reguł języka potocznego. Inną sprawą jest poszukiwanie definicji pojęcia w aktach pokrewnych i jej stosowanie. W takim przypadku jeżeli ustawa odsyła do stosowania przepisów innej ustawy, gdzie to pojęcie jest zdefiniowane, to akt wykonawczy nie może wprowadzać odmiennej regulacji, gdyż zasada języka prawnego nakazuje rozumieć tak zwroty jak to ustawodawca sformułował. Równocześnie delegacja ustawowa przepisu art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy nie upoważnia rady gminy do definiowania w ramach regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach pojęć, gdyż nie stanowi o tym zamknięty katalog zagadnień wskazanych w ust. 2 art. 4 ustawy. Tak więc należy uznać zapisy § 2 uchwały definiujące w pkt 1 "podmioty uprawnione", a w pkt 3 „służby kontrolne” jako istotnie naruszające przepisy prawa. Odnośnie zdefiniowania służb kontrolnych dodać należy także, iż zgodnie z treścią art. 379 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2008 Nr 25, poz. 150 j.t.): „Organy, o których mowa w ust. 1 (marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta), mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych.” Na podstawie tego przepisu Burmistrz „może” , ale równocześnie „nie musi” upoważnić inne organy do przeprowadzania kontroli. Decyzja w tym zakresie będzie należała do organu wykonawczego gminy –Burmistrza Polkowic, a nie do Rady Miejskiej w Polkowicach.

W § 3 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały zapisano: „Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie posiadanej nieruchomości poprzez realizację działań obejmujących: 1) w zakresie nieczystości ciekłych a) przyłączenie nieruchomości do kanalizacji sanitarnej, a w przypadku braku takiej możliwości wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, b) odprowadzanie ścieków do kanalizacji sanitarnej, a w przypadku jej braku odprowadzanie nieczystości ciekłych do zbiornika bezodpływowego lub do przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych, spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych”.

Tymczasem przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi: „Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: (...) 2) 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;”.

Rada Gminy dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawowych. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane

już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Na uwagę zasługuje także wyrok NSA we Wrocławiu: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Miejska nie ma prawa powielać, a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy wynika obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Podkreślić należy, że do wójta, burmistrza (prezydenta miasta) należy nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1-4 ustawy (art. 5 ust. 6 ustawy), zaś konsekwencją niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1-4 ustawy jest wydanie przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) decyzji nakazującej wykonanie obowiązku (art. 5 ust. 7 ustawy).

Tak więc wprowadzenie warunków na dokonanie przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej należy uznać jako modyfikację przepisu i przekroczenie kompetencji ustawowych, a w związku z tym, jako istotne naruszenie prawa wykraczające poza zakres upoważnienia z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Równocześnie zakazy z § 4 ust. 1 pkt 4 - pkt 6 oraz w § 3 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 uchwały zostały wpisane bez podstaw prawnych do ich regulacji w regulaminie czystości i porządku. Rada uchwaliła w § 4 ust. 1 uchwały „Zabrania się: (...) 4) wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczoną do tego celu stację zlewną; 5) odprowadzania nieczystości ciekłych do rowów melioracyjnych, zbiorników wodnych, kanalizacji deszczowej oraz bezpośrednio do gruntu, na pola i łąki itp.; 6) splawiania do wód powierzchniowych, śniegu i błota pośniegowego wywożonego z terenów zanieczyszczonych, a w szczególności z miejsc publicznych takich jak: drogi, parkingi, tereny przemysłowe, bazy transportowe itp., dopuszcza się ich składowanie wyłącznie na terenach do tego wyznaczonych, spełniających wymagania określone w odrębnych przepisach;” oraz w § 3 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 uchwały „Zobowiązuje się właściciele nieruchomości do: 1) zorganizowania zbierania i usuwania zwłok padłych zwierząt z terenu nieruchomości, w przypadku nie ustalenia właściciela lub opiekuna padłego zwierzęcia, zlecenia usunięcia zwłok firmie wywozowej; 2) zapewnienia właścicielom lub opiekunom zwierząt możliwości technicznych pozbywania się zebranych zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta; (...) 4) ogrodzenia urządzonych na terenie nieruchomości placów zabaw dla dzieci i piaskownic przed dostępem zwierząt.”

Regulacje te powielają bądź modyfikują poszczególne przepisy prawa, tj. przepisy art. 5 ust. 1 pkt 3 a i b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczoną do tego celu stację zlewną oraz odprowadzania nieczystości ciekłych do rowów melioracyjnych oraz zbiorników wodnych: „3a) gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych; 3b) pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;”, w zakresie kanalizacji art. 9 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 Nr 123, poz. 858 j.t.), w zakresie zakazu z § 4 ust. 1 pkt 6 tj. splawiania do wód powierzchniowych śniegu i błota pośniegowego wywożonego z terenów zanieczyszczonych, a w szczególności z miejsc publicznych takich jak: drogi, parki, tereny przemysłowe, bazy transportowe itp. oraz dopuszczenia ich składowania wyłącznie na terenach do tego wyznaczonych, spełniających wymagania określone w odrębnych przepisach, to regulacja ta stanowi modyfikację art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. (Dz. U. z 2012, poz. 145 j.t.) Prawo wodne.

Odnosnie zaś obowiązków nałożonych na właścicieli § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały regulacje te przewidziane są w art. 26 ust. 4 ustawy o odpadach: „Jeżeli posiadacz odpadów nie posiada tytułu prawnego do nieruchomości, z której jest obowiązany usunąć odpady, władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z tej nieruchomości, a w przypadku wykonania zastępczego decyzji - organowi egzekucyjnemu.”. Równocześnie brak podstaw prawnych do zamieszczania tych regulacji w regulaminie czystości i porządku w gminie Polkowice.

W § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały Rada, działając bez podstaw prawnych, nałożyła zaś na właścicieli obowiązek zorganizowania zbierania i usuwania zwłok padłych zwierząt, a § 3 ust. 2 pkt 4 uchwały obowiązek ogrodzenia placów zabaw.

Zdaniem organu nadzoru regulacje § 4 ust. 1 pkt 4 - pkt 6 oraz w § 3 ust 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 uchwały stanowią przekroczenie upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach i wprowadzone zostały do przedmiotowej uchwały bez podstaw prawnych. Ustawodawca upoważniając radę gminy do określenia w drodze regulaminu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku określił zakres, jaki podlega regulacji rady gminy. Tak więc stanowiąc odnośnie zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Polkowice, Rada zobowiązana była do regulowania tylko tych kwestii, których doprecyzowane pozostawił jej ustawodawca w upoważnieniu. Upoważnienie dla Rady nie obejmuje natomiast określenia zasad utrzymania czystości i porządku w szerszym zakresie niż wynika to z normy kompetencyjnej.

W § 9 ust. 2 uchwały Rada postanowiła: „W przypadku stwierdzenia nieszczelności zbiornika bezodpływowego, właściciel nieruchomości jest zobowiązany do niezwłocznego usunięcia nieszczelności oraz powiadomienia o tym Burmistrza Polkowic.”, a w § 10 ust. 5 uchwały „Właściciel psa zobowiązany jest do niezwłocznego udokumentowania, na żądanie służb kontrolnych, faktu rejestracji i znakowania psa w przypadku braku możliwości przedstawienia stosownych dokumentów w trakcie kontroli, właściciel psa jest zobowiązany do przedłożenia ich w terminie i miejscu określonym przez kontrolującego.” Podobnego rodzaju zapis znalazł się także w § 23 ust. 2 uchwały „Właściciele nieruchomości mają obowiązek udostępniać nieruchomość do przeprowadzenia kontroli realizacji obowiązków określonych w mniejszej uchwale.”

Tymczasem zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „Właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b (pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych), są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez: 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 - przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi.”

Jak wynika z dalszej analizy art. 6 cytowanej ustawy od zasady obowiązkowego zawierania umów z podmiotem uprawnionym do wykonywania usług w zakresie odbierania od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych oraz transportu nieczystości ciekłych, został w ust. 6 tegoż artykułu przewidziany wyjątek: „Gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów, o których mowa w ust. 1.” Zatem jeśli właściciele nieruchomości nie dopełnią obowiązku zawarcia umowy z podmiotem uprawnionym do świadczenia wymienionych wyżej usług, to obowiązek ten przechodzi na gminę i jego wynikiem jest wydanie decyzji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zgodnie z art. 6 ust. 7 przedmiotowej ustawy, w której ustala się m.in. obowiązek uiszczenia opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych wraz z kwotami tych opłat. Stanowisko takie znajduje także odzwierciedlenie w wyroku WSA/OI 174/10.

Wyżej wymienione zapisy § 9 ust. 2 we fragmencie „oraz powiadomienia o tym Burmistrza Polkowic” uchwały w zakresie powiadomienia gminy w przypadku stwierdzenia nieszczelności zbiornika bezodpływowego stanowią przekroczenie upoważnienia z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach.

Dodać w tym miejscu należy także, iż obowiązki sprawozdawcze i podmioty zobowiązane w tym zakresie określa ustawa w rozdziale 4b Sprawozdawczość. Rada nie jest upoważniona do stanowienia w tej materii.

Także obowiązek dokumentowania rejestracji i znakowania psa oraz obowiązek udostępniania nieruchomości do przeprowadzenia kontroli nie znajduje uzasadnienia w przepisie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach, wyznaczających ściśle granice działań prawotwórczych rady gminy.

Mocą § 9 ust. 3 uchwały Rada nałożyła obowiązki na pracowników podmiotu uprawnionego do odbioru, transportu odpadów oraz nieczystości płynnych: „3. Opróżnianie zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni

przydomowych odbywa się na podstawie zamówienia właściciela nieruchomości, złożonego do podmiotu uprawnionego, z którym podpisał umowę; zamówienie musi być zrealizowane w okresie 36 godzin od jego złożenia.”.

W myśl art. 1 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - ustawa określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, a także warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie objętym regulacją ustawy. Tylko właściciele nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 4 ustawy właścicielem nieruchomości w rozumieniu tej ustawy jest także współwłaściciel, użytkownik wieczysty oraz jednostka organizacyjna i osoba posiadająca nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inny podmiot władający nieruchomością. Ustawa w art. 5 ust. 2-4 nakłada obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku na podmioty wymienione w tym artykule.

Zdaniem organu nadzoru nałożenie obowiązków na inne podmioty stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach. Stanowisko to potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 424/07, II SA/Sz 994/08). Tego typu regulacje mogą mieć miejsce jedynie w umowie cywilnoprawnej między właścicielem nieruchomości a podmiotem uprawnionym do opróżniania, transportu odpadów oraz nieczystości płynnych.

W § 16 ust. 3 Rada wprowadziła następujący zakaz: „Zabrania się utrzymywania i hodowli gołębi na terenach zwartej zabudowy wielorodzinnej.”

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada określa w regulaminie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. W Rozdziale 6. przedmiotowego regulaminu Rada określiła „Wymagania w zakresie chowu i utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczych”, w § 16 ust. 3 wprowadzając zakaz hodowli gołębi na terenie zwartej zabudowy wielorodzinnej. Powyższe stanowi naruszenie art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133, poz. 921 z późn. zm.). Przywołany przepis ustawy zawiera bowiem definicję pojęcia zwierząt gospodarskich, wymieniając w katalogu zamkniętym zwierzęta, które mogą być zaliczone do tej kategorii, tj.: a) koniowate - zwierzęta gatunków: koń (*Equus caballus*) i osioł (*Equus asinus*), b) bydło - zwierzęta gatunków: bydło domowe (*Bos taurus*) i bawoły (*Bubalus bubalus*), c) jeleniowate - zwierzęta z gatunków: jelen szlachetny (*Cervus elaphus*), jelen sika (*Cervus nippon*) i daniel (*Dama dama*) utrzymywane w warunkach fermowych w celu pozyskania mięsa lub skór, jeżeli pochodzą z chowu lub hodowli zamkniętej, o których mowa w przepisach prawa łowieckiego, albo chowu lub hodowli fermowej, d) drób, e) świnie (*Sus scrofa*), f) owce (*Ovis aries*), g) kozy (*Capra hircus*), h) pszczołę miodną (*Apis mellifera*), i) zwierzęta futerkowe.

Zatem, z uwagi na fakt, że ustawa o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich nie zalicza do kategorii zwierząt gospodarskich gołębi, uznać należy, iż zamieszczenie w § 16 ust. 3 uchwały zapisu dotyczącego zakazu hodowli gołębi, tym samym zaliczenie ich do zwierząt gospodarskich, stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa.

W § 23 ust. 1 i ust. 3 przedmiotowej uchwały znalazły się następujące zapisy: „23. 1. Do wykonywania czynności kontrolnych mogą być upoważnieni przez Burmistrza Polkowic pracownicy Urzędu Gminy Polkowice na podstawie upoważnienia zawierającego: imię, nazwisko osoby kontrolującej, przedmiot i zakres kontroli, pieczętkę Urzędu Gminy Polkowice oraz podpis i imienną pieczętkę Burmistrza Polkowic. (...) 3. Naruszenie przepisów regulaminu podlega karze wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.”

Trzeba zauważyć, że na podstawie art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powierzyć prowadzenie tych spraw w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Na mocy art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt decyduje o sposobie wykonywania uchwał rady gminy. Należy zatem zauważyć, że w gestii wójta pozostanie decyzja, czy obowiązki te wykonywać będzie sam, czy też przekaze ich wykonywanie zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Także art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska stanowi kompetencję dla Burmistrza Polkowic. Na podstawie tych regulacji Burmistrz może, ale równocześnie nie musi upoważnić inne organy do przeprowadzania kontroli. Decyzja w tym zakresie będzie należała do organu wykonawczego gminy –Burmistrza Polkowic.

Odnosząc się do regulacji § 23 ust. 3 uchwały należy stwierdzić, iż przepis ten stanowi modyfikację przepisu art. 10 ustawy o czystości i porządku w gminach : „Art. 10. 1. Kto prowadzi działalność określona w art. 7 bez wymaganego zezwolenia - podlega karze aresztu lub karze grzywny. 2. Kto nie wykonuje obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 - podlega karze grzywny. 2a. Karze określonej w ust. 2 podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie. 3. Postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczeniach.”

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Miejska nie ma prawa powielać, a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Podobne poglądy były wyrażane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, ONSA 1993/2, poz. 44 ; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r. SA/Wr 2761/95 – nie publikowany; wyrok NSA z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98 OSS 2000/1/17) oraz Sądu Najwyższego, który w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (II RN 87/00, opubl. w OSN z 2001 r. nr 24, poz. 704) stwierdził m. in., iż rada gminy nie może w statucie (gminy) powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych. Rada nie została upoważniona na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach do regulacji kwestii kar.

Równocześnie zgodnie z art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1), a źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Kolejność wymienienia tych aktów wskazuje ich moc prawną w systemie źródeł prawa. O wyższości regulacji ustawowej stanowi także art. 94 Konstytucji, obligujący organ gminy do ustanowienia aktu prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Należy ponownie przypomnieć, iż w świetle przepisów rozdziału III Konstytucji ustawa jak i akty wykonawcze – rozporządzenia są aktami hierarchicznie wyższymi niż akty prawa miejscowego. Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż wszelkie działania podejmowane przez organy gminy muszą mieć swoją podstawę w przepisach prawa i być podejmowane tylko w jego granicach. Tak więc bezprzedmiotowy jest zapis § 23 ust 3 uchwały „Naruszenie przepisów regulaminu podlega karze wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.”, gdyż to nie uchwała Rady Miejskiej, a ustawa określa, w rozdziale 5. Przepisy karne, sposób i zakres odpowiedzialności karnej za naruszenie niniejszego regulaminu.

Jak już wyżej podkreślano, ustawodawca upoważniając radę gminy do określenia w drodze regulaminu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku określił zakres, jaki podlega regulacji rady. Oznacza to, że stanowiąc odnośnie zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Polkowice, Rada zobowiązana była do regulowania tylko tych kwestii, których doprecyzowane pozostawił jej ustawodawca. Upoważnienie dla Rady nie obejmuje natomiast określenia zasad utrzymania czystości i porządku w szerszym zakresie niż wynika to z normy kompetencyjnej, a także stanowienia o obowiązkach podmiotów innych, niż adresaci przedmiotowej uchwały. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadnym jest stwierdzenie nieważności ww. regulacji przedmiotowej uchwały.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego- Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski:  
A. M. Skorupa