



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 27 lutego 2020 r.

Poz. 989

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.52.2020 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 lutego 2020 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2019r. poz. 506 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 1. ust. 2 pkt 1-10, § 3 ust. 15, §4 ust. 4, §16 pkt 2, § 20 ust. 1 uchwały Nr XXV/532/2020 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 22 stycznia 2020r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Rzeszów z powodu naruszenia art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.).

Uzasadnienie

W dniu 22 stycznia 2020r. Rada Miasta Rzeszowa podjęła uchwałę Nr XXV/532/20 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Rzeszowa. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 stycznia 2020r. Delegację ustawową do podjęcia uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku stanowi przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.), zwaną dalej u.c.p.g. zgodnie z którym 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. Zakres przedmiotowy regulacji regulaminu wynika z w/w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. I tak, zgodnie z powołanym przepisem regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:1) wymagań w zakresie: a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży, c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków; 2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów; 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku

publicznego; 4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami; 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku; 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach; 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Z kolei zgodnie z treścią art. 4 ust.2a u.c.p.g. rada gminy może w regulaminie: 1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów; 2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne; 3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące; 4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady; 5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny. Następnie art. 4 ust.3 u.c.p.g. stanowi, że rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu. Należy zwrócić uwagę, że aktualne brzmienie art. 4 ust.2 zostało nadane ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 6 września 2019 r. (poza wyjątkami określonymi w art. 27 pkt 1-4 cyt. ustawy, które przewidują inne terminy wejścia w życie). Przywołana ustawa zmieniająca w ramach przepisów przejściowych, dotyczących regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach, stanowi, w art.9 ust. 1, że rada gminy jest obowiązana dostosować uchwały wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym do przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Powyższe unormowanie przesądza zatem, iż organ stanowiący gminy, uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach po dniu 6 września 2019 r., powinien dostosować jego treść do przepisów ustawy zmienianej, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Podkreślenia wymaga następnie, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jest aktem prawa miejscowego, zaliczonym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jako akt prawa miejscowego powinien zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. Przepis art. 94 Konstytucji stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii już uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto, nie mogą naruszać granic delegacji ustawowej. Skoro jak wskazano wyżej wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe, to akt ten winien kompleksowo regulować materię, wynikającą z ustawowej delegacji. Powołany przepis ustawy zawiera obligatoryjne elementy regulaminu, co powoduje, że w tej uchwale muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów wymienionych w ust. 2 art. 4 u.c.p.g. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Takie też stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki: NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12, z dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11 Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 748/13, z dnia 3 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 507/13, WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r. sygn. akt II SA/Sz 238/13, w WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 465/14). Zwrócenia uwagi wymaga następnie, że wskazując zakres zagadnień objętych regulaminem czystości i porządku ustawodawca, w skonstruowaniu delegacji ustawowej, posłużył się sformułowaniem: „regulamin określa”, co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. W regulaminie nie można zatem zamieszczać postanowień, które z kolei wykraczałyby poza treść art. 4 ust. 2 u.c.p.g. W ocenie organu nadzoru, treść §1 ust. 2 pkt 1-10, § 3 ust. 15, § 4 ust. 4, § 16 pkt 2 § 20 ust. 1 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Rzeszów zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny przepisy prawa. W §1 ust 2 regulaminu został wprowadzony słowniczek pojęć, co w ocenie organu nadzoru stanowi naruszenie przepisów art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. oraz

§ 115 w zw. z § 143 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016, poz. 283). Wynikający z art. 4 ust. 2 ustawy zakres upoważnienia do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie obejmuje bowiem uprawnień rady gminy do formułowania w regulaminie pojęć zwrotów zdefiniowanych bądź używanych przez prawodawcę. Brak upoważnienia rady gminy w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w regulaminie znaczenia określeń ustawowych, jak i powtarzania w nim definicji ustawowych. Zakaz ten wynika także ze wskazanych przepisów załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z ich treścią, w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§115), ponadto w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej (§ 149). Niezgodność z prawem dokonywania powtórzeń w regulaminie definicji ustawowych, jest ponadto uzasadniona okolicznością, że interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, w której go powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt. II OSK 170/10). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. Organ stanowiący nie ma też umocowania do formułowania własnych definicji na potrzeby stanowiących przepisów w regulaminie. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na zapis §2 ust 1 pkt 5 badanego regulaminu zawierającego własną definicję pojęcia „BIO”, przez które należy rozumieć odpady kuchenne ulegające biodegradacji wyłącznie pochodzenia roślinnego. Powyższe unormowanie nie tylko wykracza poza przyznane Radzie umocowanie do uregulowania materii wymienionej w art. 4 ust.2 u.c.p.g., ale i także w sposób istotny narusza przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, (Dz.U. z 2017r., poz.19), które w wykonaniu delegacji ustawowej zawartej w art. 4a u.c.p.g., określa szczegółowy sposób selektywnego zbierania wybranych odpadów oraz kiedy wymóg selektywnego zbierania uważa się za spełniony. Zgodnie z jego § 3 selektywnie zbiera się: 1) papier, 2) szkło, 3) metale, 4) tworzywa sztuczne 5) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Kolejny §4 w ustępie 5 stanowi, że frakcję odpadów, o której mowa w §3 pkt 5, zbiera się w pojemnikach koloru brązowego oznaczonego napisem „BIO”, zaś w ustępie 7 określa, że do worków stosuje się §4 i §5. Zgodnie zaś z § 5 rozporządzenia wymóg selektywnego zbierania odpadów uważa się za spełniony, jeżeli na terenie gminy selektywnie zbierane frakcje odpadów są zbierane w sposób, o którym mowa w § 4, w miejscu ich wytworzenia i na terenach użytku publicznego. Zgodnie z zawartym we wskazanym rozporządzeniu uregulowaniem pojęcie „BIO” odnosi się zatem do oznaczenia pojemnika, w jakim mają być zbierane odpady ulegające biodegradacji. Ponadto wymaga zwrócenia uwagi, że w myśl §4 rozporządzenia w pojemnikach koloru brązowego oznaczonego napisem „BIO” zbiera się frakcję odpadów, o której mowa w §3 pkt 5, a zatem odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Pojęcia „BIO” nie można zatem definiować jako frakcji odpadów, w skład której wchodzi wyłącznie odpady kuchenne ulegające biodegradacji. Stąd też §1 ust. 2 pkt 5 regulaminu należy ocenić jako nieuprawniony, podobnie jak pozostałe zapisy zamieszczone w słowniczku pojęć zawartym w §1ust. 2 regulaminu. Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z art. 6c ust.1 u.c.p.g. gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Następnie przepis art. 6r ust. 2d u.c.p.g. stanowi, że w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 6 czerwca 2018r. sygn. akt: II SA/Gl 250/18 wskazał „że ustawodawca rozróżnił pojęcia „odbierania” odpadów komunalnych od „przyjmowania” takich odpadów. Z mocy art. 6c ust.1 ustawy gmina jest obowiązana do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy.” W ramach realizacji powyższego obowiązku rada gminy powinna określić w regulaminie

utrzymania czystości i porządku szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, które zgodnie z art. 4 ust.2 pkt 1 lit.a u.c.p.g obejmuje co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Jak należy rozumieć pojęcie „odpady komunalne” precyzuje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r., poz. 701 z późn. zm.). W myśl art. 3 ust.1 pkt 7 tej ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o odpadach komunalnych - rozumie się przez to 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; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku nie precyzuje także co należy rozumieć pod pojęciem „bioodpadów”, stąd uzasadnione jest również sięgnięcie do definicji tego pojęcia, zamieszczonej w ustawie o odpadach. W myśl art. 3 ust.1 pkt 1 tej ustawy ilekroć jest w niej mowa o: bioodpadach – rozumie się przez to ulegające biodegradacji odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność. W § 3 ust. 15 regulaminu umieszczono zakaz umieszczania w pojemnikach na odpady komunalne: śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu, odpadów z remontów i budowlanych, ziemi, szlamów, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków, zużytych igieł, strzykawek, chemikaliów, substancji toksycznych, żrących, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i akumulatorów, odpadów zielonych, opon, odpadów wielkogabarytowych. Zapis ten pozostaje w sprzeczności z art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Przepis ten odnosi się do odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych. Do innych odpadów w dostatecznym stopniu odnoszą się natomiast przepisy odrębne, w szczególności ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2019 r. poz. 701), która określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w tym zasady zapobiegania powstawania odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 1196/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 czerwca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 193/15; wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 176/15; wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie II SA/Bd 1484/10). Analizowany zapis Regulaminu wykracza zatem poza delegację ustawową, która nie przewiduje w art. 4 ust. 2 kompetencji dla rady gminy do uregulowania w regulaminie obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie sposobu postępowania z odpadami innymi aniżeli odpady komunalne i nieczystości ciekłych. Podkreślić należy, że Rada jest adresatem obowiązków wymienionych w art. 3 ust. 1 i 2 u.c.p.g. w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie, co należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, w ramach których gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności m.in. ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji (art. 3 ust. 1 pkt 5). Przepis art. 1a ustawy w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi, w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, odsyła też do ustawy o odpadach. W § 4 ust. 4 regulaminu postanowiono, że właściciel nieruchomości zobowiązany jest do niezwłocznego uprzątnięcia chodnika, jako miejsca chwilowego składowania materiałów opałowych i budowlanych oraz doprowadzenie tego miejsca do stanu poprzedniego. Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym 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. Obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości wynika więc z ustawy (vide wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 22 października 2015 r. w sprawie IV SA/Po 372/15, w Łodzi z dnia 29 października 2015 r. w sprawie II SA/Łd 637/15, w Kielcach z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie II SA/Ke 572/15, w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie II SA/Gl1169/14). Zapis dotyczący

obowiązku niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości materiałów rozbiórkowych i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku budów i remontów lokali oraz budynków stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 5 ust. 2 u.c.p.g., zobowiązującego wykonawcę robót budowlanych do zapewnienia utrzymywania czystości i porządku na terenie budowy, a nadto nie znajduje umocowania w upoważnieniu ustawowym. Poza tym posługuje się nieostrym sformułowaniem „niezwłocznie”, stąd też zakwestionowania wymagają powyższe zapisy regulaminu. W ocenie organu nadzoru również uregulowanie zawarte w § 16 pkt 2 Regulaminu związane z nałożeniem na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązku zlecenia na własny koszt usuwania padłych zwierząt poprzez przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na transport tego typu odpadów lub prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, przekracza delegację ustawową. Należy podkreślić, że mocą art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gminom przyznano kompetencje jedynie w zakresie określania wymagań dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów - przeznaczonych do wspólnego użytku. Tymczasem materia postępowania z padłymi zwierzętami - czy szerzej zwłokami zwierzęcymi - zawarta jest w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r. poz. 1539 z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 26 tej ustawy przez zwłoki zwierzęce należy rozumieć zwierzęta padłe lub zabite w celu innym niż spożycie przez ludzi. Wobec tego zasadne jest stwierdzenie, że w regulaminie dotyczącym utrzymania porządku i czystości nie powinny być ujmowane zagadnienia dotyczące sposobu postępowania z padłymi zwierzętami. Zauważyć trzeba, że powyższe kwestie reguluje nie tylko ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, ale również ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2016 r. poz. 1866 z późn. zm.) - art. 22 ust. 1, który stanowi, że właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością, obowiązani są utrzymywać ją w należyтым stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobieżenia zakażeniom lub chorobom zakaźnym, w tym usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości. W §20 ust 1 regulaminu zapisano „ustala się, że obowiązkowej deratyzacji podlega cały obszar Gminy”. W ust 2 wskazano natomiast przykładowe obiekty, w których deratyzacja powinna być przeprowadzona. W ocenie organu nadzoru taki zapis regulaminu nie wypływa z dyspozycji przepisu art. 4 ust 2 pkt 8 u.c.p.g., która zobowiązuje do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Celem wskazanej regulacji jest zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, usytuowanie, otoczenie bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania) wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji, a nie jak uczyniono to w § 210 ust. 1 Regulaminu, do objęcia tym obowiązkiem wszystkich nieruchomości na całym obszarze Miasta (podobne stanowisko zawarto w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 431/18; WSA w Bydgoszczy z dnia 27 marca 2018 r., sygn. akt II SA/BD 1280/17; czy w wyroku WSA w Łodzi z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 89/18. Należy zauważyć, że gdyby ustawodawca chciał objąć deratyzacją wszystkie zabudowane nieruchomości na terenie gminy, niewątpliwie byłby to uczynił wskazując chociażby tylko wymóg określenia terminów deratyzacji. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. wyraźnie stanowi zarówno o terminie deratyzacji jak i o podlegających wyznaczeniu obszarach deratyzacji. Nie ma w tym przepisie mowy o obciążeniu obowiązkiem deratyzacji wszystkich nieruchomości na obszarze gminy. Zatem objęcie tym obowiązkiem całego obszaru gminy jest naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w tym przepisie. Konkretyzacji obszaru przeprowadzenia deratyzacji nie można zaaprobować do wskazania obiektów ust. 2, albowiem takiej konkretyzacji, czy też modyfikacji nie dopuszcza ustawodawca w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując kompetencje stanowiące, rada jest obowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w przyznanym jej upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia. Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru**

Mariusz Jabłoński