

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.2.2013TDom

z dnia 4 stycznia 2013 r.

Rada Miejska w Torzymiu

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 Uchwały Rady Miejskiej w Torzymiu Nr XXI/142/12 z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Torzym.

Uzasadnienie

W dniu 28 listopada 2012 r. Rada Miejska w Torzymiu podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Torzym. Uchwała doręczona została organowi nadzoru 5 grudnia 2012 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 3 ust. 2 pkt 5, art. 4 ust. 2, art. 5 ust.1 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2012, Nr 391); § 115 w zw. z § 143, §137, § 149 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 908); art. 20 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2007, Nr 19, poz. 115 j.t. ze zm.); art. 47b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2010, Nr 193, poz. 1287 j.t. ze zm.).

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: 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. Temu obowiązkowi gmina powinna uczynić zadość w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, który zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a) powinien określać prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Analiza §6 pkt 3 regulaminu prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w Torzymiu nie ustanowiła selektywnego zbierania metalowych odpadów komunalnych. Oprócz wymogów w zakresie odpadów o których mowa w §3 ust.2 pkt 5 ustawy Regulamin musi wskazywać również wymogi w zakresie zbierania tzw. odpadów "problemowych" - wymogu tego nie spełnia § 6 pkt 11) lit.a, który odnosi się jedynie do przeterminowanych leków, brak jest natomiast uregulowań dotyczących chemikaliów. Brak realizacji obowiązków we wskazanym zakresie, stanowi nie wypełnienie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz stanowi istotne naruszenie cyt. art. 3 ust. 2 pkt 5 tej ustawy. Opisane zaniechanie Rady prowadzi do konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego badanego aktu w całości. Niezależnie od powyższego w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo także §3 ust. 3 uchwały, albowiem jego gramatyczna konstrukcja wskazuje na obowiązek naprawy i mycia pojazdów samochodowych przez ich właścicieli. Wprowadzenie tego obowiązku w sposób oczywisty wykracza poza delegację ustawową. Prawdopodobnie Rada przedmiotowym postanowieniem miała zamiar uregulować wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące mycie i naprawę pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Rada winna więc była jasno wskazać w jakich okolicznościach, po spełnieniu jakich warunków jest możliwe mycie pojazdów samochodowych poza myjniami i naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami. Zastosowana konstrukcja gramatyczna nie uczyniła zadość temu zamiarowi. Należy również wskazać, że warunki mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami naprawczymi powinny być adresowane nie tylko do właścicieli pojazdów (jak uczyniła to Rada) ale także innych użytkowników.

Poza wskazanymi powyżej naruszeniami prawa kwalifikującymi badaną uchwałę do stwierdzenia jej nieważności w całości, Rada dopuściła się również innych naruszeń prawa.

Rada Miejska w Torzymiu wprowadzając w § 2 uchwały słowniczek w pkt 3) zdefiniowała pojęcie "właściciela, zamieszkującego daną nieruchomość" czym istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisy § 115 w zw. z § 143 oraz § 149 załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Wynikający z art. 4 ust. 2 ustawy zakres upoważnienia do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie obejmuje bowiem, w żadnej ze spraw wymienionych w pkt 1 – 8, uprawnienia rady gminy do formułowania w regulaminie pojęć zwrotów zdefiniowanych bądź używanych przez prawodawcę. Brak upoważnienia rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w regulaminie znaczenia określeń ustawowych, jak i do 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 ; dostępne na stronach nsa.gov.pl). 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. W świetle poczynionych uwag, należy uznać że istotnie narusza prawo przepisu § 2 pkt 3 regulaminu który definiuje pojęcie wcześniej już zdefiniowane w ustawie tj. pojęcie właściciela nieruchomości (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o czystości). W ocenie organu nadzoru pozostałe definicje, które stworzone zostały tylko na potrzeby badanego aktu nie stanowią próby modyfikacji pojęć ustawowych, pozwalają natomiast uniknąć wątpliwości interpretacyjnych poszczególnych postanowień badanej uchwały.

Organ nadzoru stwierdza ponadto, że rada w uchwale zawarła powtórzenia i dokonała modyfikacji przepisów obowiązujących ustaw, co stanowi istotne naruszenie § 137 Załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zgodnie z którym, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Rada Miejska uregulowała również kwestie będące już przedmiotem regulacji aktów obowiązujących oraz nałożyła na właścicieli obowiązki do których nie była upoważniona. Ten ostatni rodzaj naruszenia prawa kwalifikuje się jako przekroczenie delegacji ustawowej opartej na art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. I tak, w § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada Miejska nałożyła na właściciela nieruchomości obowiązek jej wyposażania w urządzenia do zbierania odpadów komunalnych oraz ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i technicznym. Zacytowane postanowienie stanowi niedokładne powtórzenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z kolei w §3 ust. 1 pkt 3 oraz w §3 ust. 1 pkt 8 regulaminu Rada zobowiązała właściciela do uprzątnięcia i zbierania odpadów z powierzchni nieruchomości i wewnątrz budynków oraz uprzątnięcia nieruchomości oraz jej utrzymywania w należytym stanie sanitarno-higienicznym. Niewątpliwie wykroczone w ten sposób poza granice upoważnienia ustawowego. Co najwyżej Rada mogła w regulaminie nałożyć taki obowiązek tylko w odniesieniu do nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 ppkt b ustawy). Z tego samego powodu z obrotu prawnego należy usunąć §3 ust. 1 pkt 9 regulaminu, który także nie dotyczy nieruchomości służących do użytku publicznego, lecz części wspólnych nieruchomości wykorzystywanych na potrzeby mieszkaniowe oraz §3 ust. 1 pkt 14, w tej ostatniej materii Rada uregulowała obowiązek pielęgnacji zieleni, wykraczając tym samym poza delegację ustawową. Ponadto powyższe kwestie co do budynków normuje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r., Nr 207, poz. 2016 ze zm.) w art. 5 ust. 2: "Obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie

dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-7". W art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca nie upoważnił rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków określonych w § 3 ust. 1 pkt. 10 oraz §3 ust. 2 pkt 1 i 2 regulaminu, tj. obowiązku usuwania nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości oraz utrzymywania nieruchomości zadrzewionych i zakrzaczonych położonych wzdłuż ciągu komunikacyjnego (chodników, dróg) stanie nie utrudniającym bezpieczne korzystanie z pasa drogowego oraz wykaszania terenów zielonych pomiędzy posesją i ciągiem pieszych. Podobnie jak wyżej, możliwość nałożenia tych obowiązków nie wynika z regulacji art. 4 ust. 2 pkt.1 lit. b) ustawy, która stanowi wyłącznie o uprzątnięciu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, którymi - w świetle art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy - są chodniki położone wzdłuż nieruchomości. Należy podkreślić, że wskazany przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 precyzyjnie ustala zakres obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących przedmiotowej kwestii nakazując im utrzymanie porządku i czystości na chodnikach położonych wzdłuż nieruchomości, za które uznaje się wydzielone części drogi publicznej służące dla ruchu pieszego położone bezpośrednio przy granicy nieruchomości, i określając, że obowiązek ten dotyczyć może jedynie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Rada Miejska błędnie oznaczyła w §3 ust. 1 pkt 11 jako adresata obowiązku likwidowania śliskości na drogach publicznych, ulicach, placach właściciela nieruchomości, podczas gdy taki obowiązek, z mocy art. 20 pkt 4 w zw. z art. 4 pkt 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2007, Nr 19, poz. 115 j.t. ze zm.), nałożony został na zarządcę drogi. Stanowi to nie tylko istotne naruszenie wskazanego przepisu ustawy o drogach publicznych, ale także art. 5 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który również obowiązek utrzymywania czystości na drogach nałożył na zarządcę drogi. Rada zamieściła w Regulaminie również materię już uregulowaną powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Rada nie dostrzegła, iż problematykę, spalania odpadów, oznaczenia nieruchomości numerem porządkowym, utrzymywania lasów, usuwania suchych drzew i krzewów, utrzymywania rowów melioracyjnych i odwadniających, utrzymywania skarb i nasypów oraz wykopów wzdłuż ciągów komunikacyjnych, utrzymywania wód powierzchniowych, gromadzenia obornika i płynnych odchodów zwierzęcych, pojazdów asenizacyjnych, usuwania pojazdów wycofanych z eksploatacji, postępowania z odpadami innymi niż komunalne, normują odpowiednio następujące akty: ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2010, Nr 193, poz. 1287 j.t. ze zm) ; ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59 j.t. ze zm); ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009, Nr 151, poz. 1220 ze zm.); ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2012, Nr 145 j.t.) - art. 77; ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2007, Nr 19, poz. 115 j.t. ze zm.) - art. 20; ustawa z dnia 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2000 r., Nr 81, poz. 991 ze zm.) - art. 25; rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz.U. z 2002 r., Nr 193, poz. 1617 ze zm); ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2005 r., Nr 25, poz. 202 ze zm.); ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243 ze zm). Biorąc pod uwagę powyższe, istotnie naruszają prawo następujące zapisy regulaminu: §3 ust. 1 pkt 12, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 23, 25, §3 ust. 3 pkt 1, §4 pkt 1; §7 pkt 3 i 4.

Zakwestionować należy również §3 ust. 1 pkt 13 regulaminu który nakłada na właścicieli obowiązek umieszczania w budynkach tablic zawierających: dane adresowe właściciela lub zarządcy, dane adresowe osoby bądź podmiotu wykonującego czynności w zakresie utrzymywania czystości i porządku na terenie nieruchomości, regulamin porządkowy, spis adresów i numerów alarmowych. Wskazane postanowienie wyraźnie wykracza poza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ponadto stanowi naruszenie art. 47b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, mianowicie przepis ten w ust. 3 stanowi, że organy jednostek samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, mogą wprowadzić obowiązek umieszczania na tabliczce, o której mowa w ust. 1, nazwy miejscowości lub nazwy dzielnicy, osiedla, zespołu urbanistycznego, tym samym Rada nie mogła zobowiązać do umieszczania innych danych wymienionych w kwestionowanym postanowieniu regulaminu.

Zakres podmiotowy obowiązków wskazanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyznacza art. 1 ust. 1 tej ustawy, stanowiąc m.in. że ustawa ta określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku w gminach. Przez właścicieli nieruchomości ustawodawca rozumie, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4, także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych, jednoraki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu oraz inne podmioty władające nieruchomością. Z treści przytoczonych przepisów jednoznacznie wynika, że podmiotem

obowiązków regulaminu wydanego na podstawie ustawy upoważniającej nie mogą być osoby przebywające czasowo na terenie danej nieruchomości nie będąc jej właścicielami. Podmioty te bowiem nie zostały ujęte w ramach jednej z form władania nieruchomością wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 4 w/w ustawy. Z tej przyczyny niezgodny z prawem jest §3 ust. 2 pkt 5 uchwały który faktycznie obejmuje przepisami regulaminu osoby jedynie korzystające z nieruchomości której nie są właścicielami. Wobec przedmiotowej nieruchomości utrzymanie czystości i porządku należy do właścicieli.

W ocenie organu nadzoru narusza prawo także §5 ust. 1 pkt 3, 4 oraz §5 ust. 2 regulaminu. Kwestię poruszoną tymi postanowieniami normuje już cyt. powyżej art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Otóż urządzenia placów zabaw są według prawa budowlanego obiektami budowlanymi postrzeganymi jako elementy małej architektury. Z tego względu kwestia ich utrzymywania została już uregulowana we wskazanym przepisie, w rezultacie brak jest podstaw oraz potrzeby odrębnej regulacji tej materii w drodze aktu prawa miejscowego.

Badany regulamin w sposób nieuprawniony, z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach, normuje kwestie które mogą być przedmiotem jedynie innych samodzielnych uchwał. Z takim naruszeniem prawa mamy do czynienia w §6 pkt 14 oraz §7 pkt 3, 4 6 uchwały, albowiem zakres świadczonej usługi przez przedsiębiorcę odbierającego odpady podlega uregulowaniu w uchwale wydanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o czystości i porządku w gminach, z kolei wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca opróżniający zbiorniki bezodpływowe, sposób organizowania odbioru i opróżniania zbiorników przez przedsiębiorcę nie są kwestiami które winien regulować Regulamin.

W sposób istotny naruszają praw również zapisy w §9 pkt 3 ppkt d), e), g) uchwały. Otóż lokalny prawodawca nie został umocowany do nakładania obowiązku ogradzania miejsc gromadzenia odpadów komunalnych, a co za tym idzie do wyznaczania terminów realizacji tego obowiązku oraz dezynfekowania pojemników na odpady. W szczególności możliwość nałożenia tego obowiązku nie wynika z regulacji art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nakłada obowiązek jedynie utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W delegacji ustawowej nie znajdują oparcia postanowienia dotyczące kosztów schwytania, dowozu do schroniska, utrzymania i ewentualnego leczenia psów, w tym stanie rzeczy istotnie narusza prawo także §18 ust. 1 uchwały. Rada przekroczyła także granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rozstrzygając w § 20 regulaminu o kosztach deratyzacji, obowiązku legitymowania się dowodem jej wykonania. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 wskazanej ustawy uprawnia bowiem radę gminy, wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Przepis ten nie może również stanowić delegacji do umocowania Burmistrza w zakresie terminu przeprowadzenia deratyzacji, albowiem w tej materii właściwa jest wyłącznie rada gminy.

Zakwestionować należy również §21 ust. 3 regulaminu, w myśl, którego dowody uiszczenia opłat za odbiór opadów i opróżniania zbiorników bezodpływowych, właściciel nieruchomości jest obowiązany przechowywać przez okres dwóch lat. Określenie okresu przechowywania wskazanych dowodów nie znajduje umocowania w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminie. Z art. 6 ust. 1 ustawy wynika obowiązek udokumentowania faktu korzystania z usług dotyczących wywozu odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych umową oraz dowodami uiszczenia opłat za te usługi. Z obowiązku tego wynika konieczność przechowywania zarówno umów, jak i dowodów opłat za usługi. Ustawodawca nie określił terminu przechowywania umów ani dowodów opłat i nie upoważnił organu uchwałodawczego do jego określenia. Kompetencja do unormowania tej kwestii w regulaminie nie została przyznana radzie gminy w żadnym z postanowień art. 4 ust. 2 ustawy. W szczególności nie wynika ona z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, w którym kompetencje rady gminy ograniczono do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Zatem od woli właściciela zależy przez jaki okres, przechowywać będzie umowę i dowody opłat za usługi oczyszczania nieruchomości.

Ponadto istotnie narusza prawo §3 ust. 1 pkt 26, 27 uchwały, albowiem Rada nie została przez prawodawcę umocowana do nakładania obowiązku zgłaszania do Urzędu Miejskiego przypadków pozostawienia bez opieki psa lub zwierzęcia podejrzanego o wściekliznę. W szczególności takie uprawnienie nie płynie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, albowiem przepis ten nakazuje określić jedynie obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, a nie jak uczyniła to Rada obowiązki właściciela

nieruchomości. Odnosnie §3 ust. 1 pkt 26, to jest on zbędny albowiem regulamin jako akt prawa miejscowego obowiązuje w całości, bez konieczności stanowienia w tym zakresie odrębnego postanowienia.

Biorąc pod uwagę, należało stwierdzić jak wyżej.

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

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek