

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.193.2013.AHor

z dnia 9 lipca 2013 r.

Rada Miejska w Szlichtyngowej

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013r., poz. 594) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XXXII/224/13 Rady Miejskiej w Szlichtyngowej z dnia 7 czerwca 2013 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Szlichtyngowa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 czerwca 2013 r. Rada Miejska w Szlichtyngowej podjęła Uchwałę Nr XXXII/224/13 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Szlichtyngowa. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 czerwca 2013 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.); § 14 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 143 oraz § 124 ust. 2 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012r., poz. 391 ze zm.) – dalej jako ustawa.

Podstawowym i rażącym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości, jest brak przepisu o wejściu w życie uchwały. Zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” uchwała musi zawierać m.in. przepis o wejściu w życie. Normy prawne posiadają bardzo ważną cechę odróżniającą je od innych wypowiedzi. Tą cechą jest obowiązywanie. W akcie prawnym należy w związku z tym bezwzględnie przesądzić o tym, od kiedy akt zacznie obowiązywać poprzez zawarcie w nim przepisu o wejściu w życie.

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. Takie też cech ma niewątpliwie regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Sam ustawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przesadził o tym, że regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Warto w tym miejscu wskazać, że zasadą jest, że akty prawne będące aktami prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (chyba że dany akt normatywny określi dłuższy termin), a akty o charakterze wewnętrznym - z dniem ich podjęcia przez odpowiedni organ. Dopuszczalne jest również nadanie przepisowi o wejściu w życie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego innego brzmienia, w tym między innymi wskazanie dnia określonego kalendarzowo (konkretnej daty). Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Skoro podjęta przez Radę Miejską w Szlichtyngowej uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Szlichtyngowa jest aktem prawa miejscowego, to jej publikacja w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest obowiązkowa (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Warunkiem wejścia w życie ustaw,

rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), co w niniejszej sprawie oznacza publikację uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) niezwłocznie po jej podjęciu przez Radę. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi bowiem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym.

Przechodząc do rozważań dotyczących merytorycznych przepisów uchwały wskazać należy, że stosownie do treści art. 4 ustawy 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 (ust. 1). 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; 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.

Przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i w zakresie ściśle określonym. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to Rada Gminy mogła dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Podkreślić należy, iż elementy wskazane w powyższym przepisie mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006r., sygn. akt II SA/Wr 527/06; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007r., sygn. akt II SA/Rz 59/07). Wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. 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. W wyroku z dnia 8 listopada 2007 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt II SA/Gl 531/07 (Lex Polonica 2117632), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, iż z literalnego brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy wynika, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Rada winna zatem ująć w przedmiotowym regulaminie wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, bowiem zawiera on normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 roku (sygn. akt II SA/Bd 845/2006, LexPolonica nr 2117621) stwierdzono nadto, iż wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy 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 ust. 2 ustawy. Rada gminy jest zatem nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy. Brak uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy, podobnie jak i przekroczenie upoważnienia, uznawany jest za istotne naruszenie prawa (vide: Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Bogusław Dziadkiewicz "Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach" LexisNexis Warszawa 2007, str. 155 - 156, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2006 roku, sygn. akt II SA/Op 445/2006 niepubl.).

Organ nadzoru nie ma żadnych zastrzeżeń do działu I regulaminu „Postępowanie z odpadami komunalnymi na terenie gminy Szlichtyngowa” stanowiącego szczegółowe wymagania dotyczące postępowanie z odpadami komunalnymi na terenie gminy będącej członkiem Związku Międzygminnego „EKO – PRZYSZŁOŚĆ”. Natomiast w dziale II zawierającym szczegółowe regulacje odnośnie zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku; wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach; wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania Rada Miejska w Szlichtyngowej dopuściła się licznych naruszeń prawa, które należało zakwalifikować jako istotne.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że przepisy działu II badanej uchwały w dużej mierze zostały skonstruowane niezgodnie z Zasadami techniki prawodawczej. Rada w błędny sposób oznaczyła część jednostek redakcyjnych. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały rady gminy jest paragraf (§ 124 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret (ust. 2). Paragraf dzieli się na ustępy, jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, albo między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, a treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf. Jeżeli w danym paragrafie jest kilka ustępów to nie może być w nim przepisów, które nie zostały ujęte w ustęp. Nie można więc nie oznaczyć jakiegoś z ustępów wchodzących w skład danego paragrafu. Taki błędny sposób nadawania ustępów Rada zastosowała w § 27, § 28, § 30, § 31, § 32, § 38, § 40, § 41, § 44. We wszystkich tych paragrafach Rada nie oznaczyła pierwszego zdania ustępem jeden i nie nadała mu żadnego oznaczenia.

Przekroczenie delegacji ustawowej stanowi zapis § 27 ust. 1 (powinno być ust. 2), w którym Rada postanowiła, iż „Zabrania się zanieczyszczania jezdni przy wyjeździe pojazdami i maszynami rolniczymi z dróg polnych i pól na utwardzone drogi publiczne. Osoby wyjeżdżające środkami transportu mają obowiązek czyścić koła pojazdów z zanieczyszczeń”. Żaden z przepisów nie upoważnił Rady gminy do uchwalenia takiego obowiązku, a jak już wskazano wyżej przekroczenie upoważnienia z art. 4 ust. 2 stanowi istotne naruszenie prawa.

Jak słusznie podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Go 1076/12, obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążące na właścicielach nieruchomości nie mogą być formułowane w sposób dowolny, a organ gminy nie może w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków związanych z estetyką i porządkiem na terenie gminy. Zapis zgodnie z którym właściciele nieruchomości winni utrzymywać w należytych stanie tereny zielone wchodzące w skład nieruchomości poprzez koszenie trawników, usuwanie chwastów, zeschłej i skoszonej trawy, przycinanie drzew, krzewów i żywopłotów, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy. Brak jest podstaw prawnych do nałożenia na właścicieli nieruchomości takich obowiązków jak: usuwanie odpadów i innych zanieczyszczeń z sieni, klatek schodowych, strychów, korytarzy, podwórza, przejść, bram, utrzymania drożności rynien i wypustów deszczowych, systematycznego koszenia traw i pielęgnacji zieleni (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 611/08). W związku z tym za przekroczenie delegacji ustawowej i istotne naruszenie prawa należy uznać przepisy § 29 pkt 1, 3, 4, 5, 6, 7. Wyjściem poza upoważnienie ustawowe są także przepisy formułujące m.in. zakaz niszczenia lub uszkodzenia obiektów małej architektury, urządzeń wyposażenia placów zabaw, urządzeń do zbierania odpadów, obiektów przeznaczonych do umieszczania reklam i ogłoszeń, urządzeń infrastruktury komunalnej do hydrantów, transformatorów (...), deptania trawników oraz z zieleńców (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w uzasadnieniu do wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 471/06). Z tych względów istotnie naruszał prawo także przepis § 29 pkt 9.

Kolejnym mankamentem prawnym badanej uchwały jest zapis § 30 ust. 2 (powinien być to ust. 3), zgodnie z którym „właściciel nieruchomości, na której jest zbiornik bezodpływowy, powinien mieć zawartą umowę z firmą posiadającą aktualną zgodę Burmistrza na świadczenie tych usług. W art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy rada gminy zobowiązana została do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 3 a i pkt 3b właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych oraz pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Z kolei zgodnie z art. 6 ust. 1 właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych (...) są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Cym innym jest udokumentowanie w formie umowy korzystania z usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, a czym innym jest obowiązek posiadania umowy jaki nałożyła Rada w § 30 ust. 2 regulaminu. Właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych nie muszą więc posiadać aktualnej umowy na opróżnianie zbiorników i wywóz nieczystości, mają natomiast w udokumentować w formie umowy fakt korzystania z tych usług. Samo posiadanie przez właściciela nieruchomości podpisanej umowy nie przesądza o tym, czy i w jaki sposób pozbył się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy rada gminy winna określić obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przepis ten przyznaje radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe, w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. W związku z tym przekroczeniem delegacji ustawowej są zapisy § 33 i § 34. Obowiązek szczepienia wprowadza art. 56 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.) i w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie ma potrzeby przywoływania regulacji z tej ustawy. Podobnie rzecz ma się z § 33. Należy bowiem podkreślić, że w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie można powtarzać zapisów ustawowych, a także nie można dokonywać ich modyfikacji. Uchwała rady gminy regulująca jeszcze raz to, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie istotnie narusza prawo (zob. wyrok NSA dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10).

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy stanowi, iż regulamin ma określać obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzenia. Określenie terminu przeprowadzenia deratyzacji poprzez użycie zwrotu „w miarę potrzeb” nie spełnia wymogu odpowiedniej precyzji (tak NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. II OSK 2012/12). Przeniesienie na wójta obowiązku stanowienia o deratyzacji oraz o jej terminach stanowi istotne naruszenie prawa. Rada gminy jest wyłącznie uprawniona do wyznaczenia obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu. (wskazany wyżej wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. oraz wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 611/08). Regulamin ma określać wyłącznie obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzenia. Przekroczeniem upoważnienia ustawowego jest więc określenie kto ponosi koszty deratyzacji oraz podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Go 1076/12, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 174/12). Z uwagi na powyższe regulacje § 41, § 42 i § 43 badanej uchwały istotnie naruszają prawo.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

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

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek