

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.237.2013.AHor

z dnia 31 października 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 2013 r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XXXV/239/13 Rady Miejskiej w Szlichtyngowej z dnia 26 września 2013 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Szlichtyngowa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 września 2013 r. Rada Miejska w Szlichtyngowej podjęła Uchwałę Nr XXXV/239/13 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Szlichtyngowa. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 września 2013 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.) – dalej jako ustawa.

Na wstępie należy wskazać, że Wojewoda Lubuski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 9 lipca 2013 r., znak NK-I.4131.193.2013.AHor, stwierdził 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. W rozstrzygnięciu tym organ nadzoru w sposób szczegółowy wskazał jakie błędy popełnił lokalny prawodawca formułując postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Szlichtyngowa. Rozstrzygnięcie nadzorcze nie zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, a więc przyjęć należy, że rada podzieliła stanowisko organu nadzoru. W nowym regulaminie, tj. Uchwale Nr XXXV/239/13, Rada ponownie dopuściła się jednak istotnego naruszenia prawa, a przede wszystkim nie wypełniła delegacji ustawowej, czego konsekwencją musiało być stwierdzenie nieważności badanej uchwały w całości.

Zgodnie z 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 myjniemi 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.

Wskazać należy, iż 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/GI 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.).

Mocą § 4 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że: „Wprowadza się wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące obowiązek wyposażania nieruchomości w opisane w niniejszym regulaminie w Rozdziale III, pojemniki i worki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym przez operatora/przedsiębiorcę”. Z brzmienia powyższego przepisu wynika, podmiotem zobowiązanym do wyposażania nieruchomości w opisane w niniejszym regulaminie w Rozdziale III, pojemniki i worki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym jest operator/przedsiębiorca.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis wykracza poza zakres upoważnienia przyznanego radzie gminy na mocy art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a ponadto jest niezgodny z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy. Wskazany art. 5 ust. 1 pkt 1 stanowi, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy (zgromadzenia związku), o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina (związek) jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Tak więc przede wszystkim zauważyć należy, że decyzja o przejściu przez gminę/związek międzygminny (jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi) obowiązków w zakresie wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym powinna zostać wyrażona nie w regulaminie utrzymania czystości i porządku gminy, lecz w uchwale podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ww. ustawy (w przedmiotowej sprawie będzie to uchwała Zgromadzenia Związku Międzygminnego EKO-PRZYSZŁOŚĆ). Ponadto nieprawidłowym jest również zapis o nałożeniu ww. obowiązków na konkretne podmioty (operatorów/przedsiębiorców zajmujących się odbieraniem odpadów komunalnych) w sytuacji, gdy ustawodawca przewiduje wyłącznie kompetencję do podjęcia uchwały w sprawie przejścia przez gminę/związek międzygminny obowiązków w zakresie wyposażenia nieruchomości w pojemniki

służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Organ nadzoru zauważa, że w „pierwszym regulaminie” uchwalonym przez radę uchwałą Nr XXXII/224/13 nie było takiego zapisu, a w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NK-I.4131.193.2013.AHor organ wskazał, iż 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”. Poza tym Radzie Miejskiej w Szlichtyngowej musiały być znane rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Lubuskiego stwierdzające nieważność analogicznego zapisu w regulaminach utrzymania czystości i porządku innych gmin członków Związku Międzygminnego „EKO – PRZYSZŁOŚĆ”.

Podstawą do stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości jest niewypełnienie przez Radę Miejską w Szlichtyngowej delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. W przepisie tym rada gminy zobowiązana została do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. W § 34 Rada nie wskazała jednak obszarów obowiązkowej deratyzacji. Celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10). 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. (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 wskazywanie 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). Brak jest również podstawy prawnej do określania w regulaminie rodzajów preparatów jakich należy używać do deratyzacji. Z uwagi na powyższe regulacje § 34 ust. 1 i 2 oraz § 35 istotnie naruszają prawo.

Za przekroczenie delegacji ustawowej należało uznać zapis § 26 pkt 1, w którym Rada postanowiła, iż „Właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymania czystości i porządku na jej terenie poprzez usuwanie zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (podwórza, bramy, przejścia, itp.) systematycznie w miarę występujących potrzeb”, oraz przepis § 27 – „Właściciele nieruchomości, prowadzący działalność gospodarczą zobowiązani są do należytego utrzymania - sprzątnięcia miejsca prowadzonej działalności oraz najbliższego jego otoczenia”. Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy w regulaminie rada gminy zobowiązana i jednocześnie uprawniona jest wyłącznie do określenia 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. Przy czym pamiętać należy, iż stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy 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. Oznacza to, że obowiązek właściciela nieruchomości sprowadza się wyłącznie do uprzątnięcia zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości (dodatkowo z wyłączeniem tych chodników, na których jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych). 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. Nie sposób więc przyjąć, że obowiązek określony w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b ustawy dotyczy również utrzymania w czystości miejsca prowadzonej działalności gospodarczej oraz najbliższego jego otoczenia (zob. również wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 611/08).

W ocenie organy nadzoru w sposób istotny naruszają również prawo postanowienia § 30 ust. 1 zd. 1, § 31 pkt 1 i pkt 2, § 32 ust. 2, ust. 3 i ust. 4. Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika wprost, że rada gminy zobowiązana jest do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz 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. (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12). Ograniczenia ustalone przez radę gminy nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących zwierzęta domowe. Wynika to bezpośrednio z art. 4 ust. 2 pkt 6, który stanowi o „terenach przeznaczonych do wspólnego użytku”. Rada nie była więc uprawniona do uregulowanie kwestii przetrzymywania psów na nieruchomościach prywatnych (§ 32 ust. 2, ust. 3 i ust. 4). Poza tym kwestia utrzymywania zwierząt domowych została uregulowana w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 856). Zgodnie z art. 9 tej ustawy: Kto utrzymuje zwierzę domowe, ma obowiązek zapewnić mu pomieszczenie chroniące je przed zimnem, upałami i opadami atmosferycznymi, z dostępem do światła dziennego, umożliwiające swobodną zmianę pozycji ciała, odpowiednią karmę i stały dostęp do wody (ust. 1); Zabrania się trzymania zwierząt domowych na uwięzi w sposób stały dłużej niż 12 godzin w ciągu doby lub powodujący u nich uszkodzenie ciała lub cierpienie oraz niezapewniający możliwości niezbędnego ruchu. Długość uwięzi nie może być krótsza niż 3 m (ust. 2).

Przekroczeniem delegacji ustawowej jest także wprowadzenie obowiązków oznakowania psa znakiem identyfikacyjnym, zgłoszenia go do ewidencji prowadzonej przez gminę (ewentualnej aktualizacji danych w ewidencji), systematycznego szczepienia przeciwko wściekliźnie, uzyskania zezwolenia wójta na utrzymywanie psa rasy uznanej za agresywną (tak WSA w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Go 1076/12), stąd nieprawidłowe są zapisy § 31 pkt 1 i pkt 2. Rada gminy nie ma również upoważnienia ustawowego do wprowadzenia regulacji dotyczących ponoszenia odpowiedzialności za szkody, zagrożenia i uciążliwości spowodowane przez zwierzęta domowe. Kwestie te zostały uregulowane przez ustawodawcę w art. 431 KC, który stanowi, że kto zwierzę chowa albo się nim posługuje, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej przez nie szkody niezależnie od tego, czy było pod jego nadzorem, czy też zabłąkało się lub uciekło, chyba że ani on, ani osoba, za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy. Chociażby osoba, która zwierzę chowa lub się nim posługuje, nie była odpowiedzialna według przepisów paragrafu poprzedzającego, poszkodowany może od niej żądać całkowitego lub częściowego naprawienia szkody, jeżeli z okoliczności, a zwłaszcza z porównania stanu majątkowego poszkodowanego i tej osoby, wynika, że wymagają tego zasady współżycia społecznego. W związku z tym uchwalenie przez Radę Miejską w Szlichtyngowej zapisów według, których właściciele (opiekunowie) zwierząt domowych ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie zwierząt (§ 30 ust. 1 zd. 1) oraz właściciel (opiekun) psa odpowiada za szkody spowodowane przez zwierzę będące jego własnością lub będące pod jego opieką (§ 32 ust. 4) stanowi rażące naruszenie prawa przez lokalnego prawodawcę.

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