

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.264.2016.ASz

z dnia 11 sierpnia 2016 r.

Rada Miejska w Lubsku

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2014.446 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXII/172/2016 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubsko.

Uzasadnienie

Na sesji 7 lipca 2016 r. Rada Miejska w Lubsku podjęła uchwałę Nr XXXII/172/2016 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubsko.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 15 lipca 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że istotnie narusza ona prawo, tj. art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U.2016.250 ze zm., dalej u.c.p.g.).

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Lubsku przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubsko. Podstawą do podjęcia ww. regulaminu jest przepis art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. Stosownie do powyższych przepisów: „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 selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
 - 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.

W świetle powyższego, prawodawca precyzyjnie określił zakres spraw, które mają być przedmiotem unormowania dokonanego przez lokalnego prawodawcę. W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa do uchwalenia regulaminu czystości i porządku w gminie nie daje podstawy do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając na jego podstawie regulamin czystości i porządku, organ stanowiący powinien zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień, które mają być objęte regulaminem czystości i porządku, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem "w szczególności", "może określić", ale sformułowaniem "regulamin określa", co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Takie też stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie sądów administracyjnych, czego przykładem są chociażby wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12 (Lex nr 1291950), 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 170/10 (Lex nr 597353), Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Poznaniu z dnia 23 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 748/13 (Lex nr 1414568), 3 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 507/13 (Lex nr 1382963), Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r. sygn. akt II SA/Sz 238/13 (Lex nr 1316984), Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 465/14 (Lex nr 1519836), Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Bd 1299/10 (Lex nr 752008), Łodzi z dnia 7 maja 2010 r. sygn. akt II SA/Łd 239/10 (Lex nr 667661).

Skoro zatem w regulaminie czystości i porządku należy ująć wszystkie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez omawiany przepis, to wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 4 ust. 2 ustawy, przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak również konstytucyjnej zasady praworządności i stanowią istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości.

W ocenie organu nadzoru Rada nie uregulowała wszystkich kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy, a mianowicie nie określiła warunków rozmieszczania pojemników na drogach publicznych.

Stosownie do przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. organ stanowiący gminy ma obowiązek określić rodzaj i minimalną pojemność 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.

W § 12 uchwały Rada postanowiła, że na drogach i w miejscach publicznych oraz terenach służących do użytku publicznego takich jak chodniki i drogi wewnętrzne, place, przystanki oraz tereny zieleni odpady gromadzi się w koszach ulicznych o pojemności od 20 l do 110 l (ust. 1). Rozmieszczenie koszy ulicznych uzależnione jest od intensywności ruchu (ust. 2). Tak sformułowany przepis nie wypełnia całości delegacji określonej w 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., a mianowicie nie określa warunków rozmieszczania pojemników na drogach publicznych. W § 12 Rada uregulowała jedynie pojemności pojemników. Natomiast w zakresie warunków ich rozmieszczenia pozostawiła dowolność podmiotowi, który będzie odpowiedzialny za ich rozmieszczenie, zastrzegając jedynie, że należy kierować się intensywnością ruchu.

Rada zobowiązana jest do takiego uregulowania zasad, aby na podstawie ustanowionego przez nią aktu prawa miejscowego można było ustalić w jaki sposób wykonać obowiązek. Nie może natomiast scedować stanowienia w tym zakresie na inny podmiot. Warunki rozmieszczenia koszy ulicznych powinny zostać sformułowane przez Radę jasno i precyzyjnie.

Wobec powyższego, wbrew obowiązkowi Rada nie wskazała zasad na jakich będą rozmieszczone pojemniki (kosze uliczne) na drogach publicznych. W konsekwencji nie wypełniła w pełni delegacji ustawowej w sposób prawidłowy, zaś częściowe uregulowanie tej materii należy uznać za niewystarczające. Niniejsze uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca również uwagę na inne mankamenty badanej uchwały.

W § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a i lit. b uchwały Rada określiła jakim przepisom innych ustaw mają odpowiadać pojemniki na odpady. Stanowi to przekroczenie delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., gdyż przepis ten zakłada jedynie określenie rodzajów i minimalnych pojemności pojemników, nie zaś wskazywania warunków jakim powinny odpowiadać.

Z kolei, zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały: „*worki, w które wyposażane są nieruchomości powinny spełniać wymogi normy PN-EN 13592:2003+A1:2007/AC:2008 lub jej równoważne*”. Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (tekst jednolity Dz.U.2015.1483) stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne, a odniesienie do Polskiej Normy w akcie prawnym niższego rzędu niż ustawa nie jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia obowiązku jej stosowania.

W § 7 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały Rada Miejska w Lubsku postanowiła, że pojemniki muszą wyglądać estetycznie. Organ nadzoru wskazuje, że „*estetyczny wygląd*” jest pojęciem niejasnym, subiektywnym i uzależnionym od indywidualnego poczucia estetyki. Jako akt prawa miejscowego przedmiotowa uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Organ nadzoru w pełni zgadza się tutaj ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, LEX nr 25640), zgodnie z którym uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W ocenie organu nadzoru § 13 ust. 6 pkt 2 uchwały, którym rada ustaliła, że : „*niedopuszczalne jest gromadzenie mebli i innych odpadów wielkogabarytowych oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w pasie drogi*” istotnie narusza prawo. Materia związana z zajęciem pasa drogowego została uregulowana ustawowo. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz.U.2015.460 ze zm.) zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej - zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c. Z kolei zgodnie z ust. 12 pkt 1 ww. ustawy, za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalanej zgodnie z ust. 4-6.

Z kolei w § 13 ust. 8 uchwały wskazano odpady komunalne, które można we własnym zakresie przekazywać do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, przy czym dwukrotnie wskazano odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji (por. pkt 6 i pkt 12).

W § 15 uchwały Rada Miejska w Lubsku wprowadziła regulację, zgodnie z którą: „*Opróżnione opakowania przed umieszczeniem w pojemniku na odpady należy, jeżeli rodzaj materiału na to pozwala, trwale zgnieść tak, aby opakowania zachowały zmniejszoną pojemność*”. Powyższy zapis znajduje się w rozdziale 4 uchwały, poświęconym częstotliwości i sposobie pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja została uchwalona z przekroczeniem delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. Jednocześnie zauważyć należy, że żaden z pozostałych punktów art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do nałożenia na podmioty zobowiązane obowiązku zgniatania opakowań. Organ nadzoru podziela tutaj stanowisko przedstawione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 46/13, LEX nr 1311209).

Następnie Rada Miejska w Lubsku w § 19 ust. 1 uchwały postanowiła, że: „*Właściciele i opiekunowie zwierząt domowych ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie utrzymywanych zwierząt*”, w ust. 2: „*..., nie zakłócały spokoju domowego, a zwłaszcza spoczynku nocnego*”,

natomiast w ust. 6: „*Właściciele i opiekunowie zwierząt domowych zobowiązani są do podjęcia środków chroniących osoby trzecie przed niechcianym bezpośrednim kontaktem ze zwierzęciem*”.

W ocenie organu nadzoru zamieszczenie w badanej uchwale ww. obowiązku stanowi niedopuszczalne inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego. Odpowiedzialność za zachowanie zwierzęcia została uregulowana przez ustawodawcę w art. 431 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz.U.2016.380 ze zm.), zgodnie z którym 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 (§ 1); 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 (§ 2). Z kolei materia dotyczące spokoju domowego i spoczynku nocnego została uregulowana w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń (tekst jednolity Dz.U.2015.1094 ze zm., dalej k.w.). Zgodnie z tym przepisem kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Wskazać przy tym należy, iż wykroczenie opisane w hipotezie przywołanej normy prawnej może mieć również postać zaniechania. Jego sprawcą będzie np. posiadacz psa, nie reagujący w sposób właściwy na jego szczekanie, zakłócające spójność osób trzecich. Ponadto stosownie do przepisu art. 77 k.w. kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany.

W § 20 ust. 4 uchwały Rada Miejska w Lubsku postanowiła, że: „*Odstępstwa od warunków wymienionych w ust. 1-3 dopuszczalne są tylko w wypadku, gdy utrzymywanie zwierząt gospodarskich jest podstawowym źródłem utrzymania rodziny, a na chów wyrażą zgodę sąsiedzi będący stronami postępowania w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego oraz Burmistrz Lubska*”.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzone kryterium podstawowego źródła utrzymania rodziny, jako kryterium przesądzającego o możliwości utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jest nie do pogodzenia z art. 32 Konstytucji, w myśl którego: "Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny". Bezsprzecznie sprawiedliwość społeczna mieści w sobie zakaz arbitralnego traktowania jednostek. Z kolei zasada równości stanowi nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98). Zauważyć natomiast należy, że w świetle powyższej regulacji, spełnienie wymagań określonych przez Radę Miejską w Lubsku nie przesądza jeszcze o możliwości utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, albowiem chów zwierząt musi stanowić podstawowe źródło utrzymania rodziny.

Organ nadzoru wskazuje również, że uzależnienie możliwości utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenie wyłączonym z produkcji rolnej od zgody sąsiadów w sposób nieuprawniony wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. Przepisy ustawy nie dają radzie gminy uprawnienia do kreowania w regulaminie praw podmiotowych osób trzecich, ze swej istoty będących przedmiotem regulacji prawa cywilnego. Nałożenie obowiązku uzyskania zgody nadaje sąsiadom oderwane od konkretnych okoliczności faktycznych uprawnienie do ingerowania w sferę uprawnień właścicielskich osób utrzymujących zwierzęta gospodarskie. Przepisy regulaminu mają tworzyć warunki do utrzymania ładu publicznego, ale nie mogą wkraczać w sferę stosunków sąsiedzkich, regulowaną przepisami prawa cywilnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 15 czerwca 2010 r., II SA/Gd 212/10, LEX nr 607202; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 725/13, LEX nr 1382986).

Z kolei zgodnie z art. 7 Konstytucji Burmistrz Lubska, jako organ władzy publicznej, ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. Powyższe oznacza, że może działać tylko wtedy, gdy jest do tego podstawa prawna i tylko w tych wypadkach, gdy prawo mu na to zezwala.

Należy podkreślić, iż żaden przepis powszechnie obowiązujący nie upoważnia organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do wydawania zgody na chów zwierząt.

Odnosząc się do wskazanych powyżej zarzutów należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Jednocześnie normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, albowiem zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 25/99, OTK 2000/5/141).

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

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.

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

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek