

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.44.2013TDom

z dnia 20 lutego 2013 r.

Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim Nr XXXI/197/13 z dnia 15.01.2013 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Nowogród Bobrzański.

Uzasadnienie

W dniu 15.01.2013 r. Rada Miejska w Nowogrodzie Bobrzańskim podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Nowogród Bobrzański. Uchwała doręczona została organowi nadzoru 21.1.2013 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 3 ust. 2 pkt 5, art. 4 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2012, Nr 391), § 137 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 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2007, Nr 19, poz. 115 j.t. ze zm.), art. 47b ustawy z dnia 17.05.1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2010, Nr 193, poz. 1287 j.t. ze zm.)

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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 §8 ust. 3 regulaminu prowadzi do wniosku, że Rada Miejska nie ustanowiła selektywnego zbierania opakowań wielomateriałowych. Brak realizacji obowiązku 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. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej nie konwaliduje przepis §2 ust. 1 pkt 1 regulaminu który określa jedynie zakres przedmiotowy uchwały, nie stanowi więc o obowiązku zbierania określonych frakcji odpadów, taki obowiązek przewidują dalsze szczegółowe postanowienia uchwały. Rada nie wypełniła także regulacji ustawowej w zakresie częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Mianowicie § 11 regulaminu traktuje o częstotliwości odbioru odpadów a nie ich pozbywania się przez właścicieli nieruchomości.

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

Uchwała zawiera powtórzenia i modyfikuje przepisy 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. I tak, w §2 Rada Miejska określając zakres przedmiotowy uchwały powtórzyła postanowienia art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z tym samym naruszeniem mamy do czynienia w §3 ust. 1 badanego aktu, który z kolei stanowi powtórzenie art. 5 ust. 1 pkt 1 wymienionej ustawy.

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, w tym przypadku opartej na art. 4 ust. 2 ustawy

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W §3 pkt 2, 3 Rada Miejska uregulowała problematykę przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, podczas gdy kwestia ta jest już uregulowana w ustawie o porządku i czystości w gminach. W sposób wyczerpujący stanowi o tym art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Ponadto zaakcentować należy że wymienione postanowienia regulaminu modyfikują normę ustawową. Obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej nie ma bezwzględnego charakteru (jak stanowi o tym uchwała), gdyż nie dotyczy nieruchomości wyposażonej w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych, ponadto art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia rady gminy do wyznaczania terminów przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Z kolei w §3 pkt 6, 12, 13 oraz w zakresie nieruchomości prywatnych w pkt 14 regulaminu Rada zobowiązała właściciela do uprzątnięcia i zbierania odpadów z powierzchni nieruchomości i wnętrza budynków oraz uprzątnięcia nieruchomości oraz jej utrzymywania w należyтым 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 pkt 21, 34 regulaminu, którymi Rada uregulowała obowiązek pielęgnacji zieleni na prywatnych nieruchomościach, 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 należyтым 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". Przekroczenie delegacji ustawowej stanowi także §3 pkt 18 regulaminu. Mianowicie rada nie może nałożyć na właściciela nieruchomości obowiązku usuwania ze ścian budynków, ogrodzeń oraz innych obiektów na terenie nieruchomości ogłoszeń, plakatów i rysunków umieszczonych bez zachowania właściwego trybu przewidzianego przepisami. Ten obowiązek co najwyżej powinien zostać ukierunkowany na osoby umieszczające ogłoszenia, plakaty czy rysunki. Wynika to pośrednio z art. 63a ustawy kodeks wykroczeń, który właśnie sankcjonuje umieszczanie w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek bez zgody zarządzającego tym miejscem. Tę regułę zdaje się potwierdzać także art. 496§1 pkt 1 ustawy z dnia 05.01.2011 r. Kodeks wyborczy. 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 pkt 16 regulaminu, tj. obowiązku usuwania nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości. 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 tylko 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 pieszo położone bezpośrednio przy granicy nieruchomości, i określając, że obowiązek ten dotyczy może jedynie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Badana uchwała narusza w sposób istotny prawo także w §3 pkt 5. Otóż lokalny prawodawca nie został umocowany do nakładania obowiązku utrzymywania w czystości pergoli śmietnikowej i jej najbliższego otoczenia. 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. Rada Miejska błędnie oznaczyła w §3 pkt 17, 27 jako adresata obowiązku likwidowania śliskości na drogach publicznych, ulicach, placach oraz utrzymywania czystości na przystankach, torowiskach, przepustach itp. właściciela nieruchomości, podczas gdy taki obowiązek, z mocy art. 20 pkt 4 w zw. z art. 4 pkt 20 ustawy z dnia 21.03.1985 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. Również błędnie jako adresata obowiązku usuwania materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych powstałych w wyniku budów i remontów lokali oraz budynków Rada oznaczyła właściciela nieruchomości, podczas gdy obowiązek w tym zakresie, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach, należy do wykonawcy robót budowlanych. W ocenie organu nadzoru również §3 pkt 20, 21 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 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. 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.

Rada dopuściła się także regulacji materii już uregulowanych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Rada nie dostrzegła, iż problematykę, spalania odpadów, utrzymywania lasów, usuwania suchych drzew i krzewów, utrzymywania rowów melioracyjnych i odwadniających, utrzymywania skarb i nasypów oraz wykopów wzdłuż ciągów komunikacyjnych, utrzymywania wód powierzchniowych, postępowania z odpadami innymi niż komunalne, pojazdów asenizacyjnych, usuwania pojazdów wycofanych z eksploatacji, postępowania z odpadami innymi niż komunalne, niszczenia mienia, zakopywania padliny, dokonywania zmian ukształtowania terenu, normują odpowiednio następujące akty: ustawa z dnia 17.05.1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2010, Nr 193, poz. 1287 j.t. ze zm); ustawa z dnia 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59 j.t. ze zm); ustawa z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009, Nr 151, poz. 1220 ze zm.); ustawa z dnia 18.07.2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2012, Nr 145 j.t.) - art. 77; ustawa z dnia 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2007, Nr 19, poz. 115 j.t. ze zm.) - art. 20; rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12.11.2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz.U. z 2002 r., Nr 193, poz. 1617 ze zm); ustawa z dnia 20.01.2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2005 r., Nr 25, poz. 202 ze zm.); ustawa z dnia 27.04.2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243 ze zm), ustawa z dnia 06.06.1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997, Nr 88, poz. 553 ze zm). ustawy z dnia 20.05.1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2010, Nr 46, poz. 275 j.t. ze zm); ustawa z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012, poz. 647 j.t. ze zm). Biorąc pod uwagę powyższe, istotnie naruszają prawo następujące zapisy regulaminu: §3 pkt 11, 22, 23, 24, 25, 26, 28; §4 pkt 1, 4; 6, 8; 14; §9 ust. 3, 4, 5, 6; §20 ust. 2. Rada nie dostrzegła także, iż problematykę szczepień obowiązkowych zwierząt reguluje ustawa z dnia 11.03.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt z kolei utrzymywanie psa rasy agresywnej jest uregulowane w ustawie o ochronie zwierząt. W tym stanie rzeczy istotnie narusza prawo §26 ust. 1 pkt 4, 5 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 pkt 17 oraz §6, §16, §24 uchwały który faktycznie obejmuje przepisami regulaminu osoby jedynie korzystające z nieruchomości której nie są właścicielami oraz odbiorców odpadów.

W ocenie organu nadzoru narusza prawo także §5 ust. 1 pkt 4. Kwestię poruszoną tym postanowieniem 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.

Zakres delegacji ustawowej do uchwalenia regulaminu przekraczają postanowienia uchwały dotyczące względów technicznych miejsc gromadzenia odpadów komunalnych. Tematyka ta leży w gestii szeroko rozumianych przepisów prawa budowlanego, i nie mieści się w zakresie porządku i czystości w gminach. W rezultacie istotnie narusza prawo: §8 ust. 2 oraz §17 pkt 4 regulaminu.

Istotnie narusza prawo także §8 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym pojemniki i worki do prowadzenia selektywnej zbiórki ma obowiązek dostarczyć właścicielom nieruchomości podmiot uprawniony. Przedmiotowe postanowienie pozostaje w sprzeczności z §5 ust. 2 pkt 1 ustawy o czystości i porządku w gminach. Przepis ten wyrażne obowiązek w zakresie wyposażania nieruchomości w pojemniki nakłada na właściciela nieruchomości. W rezultacie niezgodny z prawem jest także §13 ust. 2 regulaminu.

Nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej zapis uchwały §8 ust. 14 o obowiązku opatrywania naklejką z kodem paskowym odpadów wymienionych w §8 ust. 13 . Przede wszystkim takiego obowiązku nie można upatrywać w powinności selektywnego zbierania odpadów.

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 §11 uchwały w części dotyczącej częstotliwości odbioru odpadów komunalnych, albowiem zakres świadczonej usługi przez przedsiębiorcę w zakresie odbioru odpadów podlega uregulowaniu w uchwale wydanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o czystości i porządku w gminach, z kolei sposób organizowania odbioru i opróżniania zbiorników przez przedsiębiorcę leży w gestii uchwały wydanej na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy. Rada natomiast powinna określić w regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych przez mieszkańców.

Zakwestionować należało także §13 ust. 5 uchwały, w którym rada uzależniła wielkość pojemnika na odpady od rodzaju zabudowy. Takie postanowienie narusza art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o czystości i porządku w gminach, który w tym zakresie jako kryterium nakazuje obrać średnią ilość odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, lub liczbę osób korzystających z tych pojemników.

Istotnie narusza prawo także §21, 22 albowiem Rada nie została przez prawodawcę umocowana w regulaminie w ramach wydanej delegacji do wprowadzania obowiązków w zakresie dokumentowania czynności związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi oraz obowiązków organizatorów imprezy masowej w zakresie uzyskiwania stosownych zezwoleń. Delegacja nie obejmuje także uprawnień do regulacji skutków niedochowania postanowień regulaminu. W ustawie nie znajduje podstaw nakładanie w § 26 ust. 4, §28, §29 obowiązków związanych z utrzymywaniem zwierząt nieudomowionych, oraz regulacje postępowań wobec zwierząt pozostawionych bez opieki oraz dotyczące kosztów schwytania, dowozu, utrzymania i leczenia takich zwierząt. Zakwestionować należy także §26 ust. 1 pkt 3 uchwały, otóż nakaz wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu niezależnie choćby od rasy psa, może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. W rezultacie wskazane jest rozwinięcie tego postanowienia regulaminu o kryteria decydujące o stosowaniu smyczy bądź kagańca. Takie stanowisko wyraził WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 31.01.2013 r. I II SA/Bk 919/12). W myśl art.4 ust.2 pkt 6 ustawy o czystości i porządku w gminach regulamin winien zawierać jedynie postanowienia dot. obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Rada naruszyła także art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rozstrzygając w § 34 regulaminu o umocowaniu Burmistrza w zakresie przeprowadzenia deratyzacji. 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 więc stanowić delegacji do umocowania Burmistrza w zakresie terminu przeprowadzenia deratyzacji, albowiem w tej materii właściwa jest wyłącznie rada gminy. Przepis ten nie stanowi także delegacji do nakładania obowiązku odpłatności za deratyzację (§35, 36 regulaminu).

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