

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131. 94.2013.IWit

z dnia 10 kwietnia 2013 r.

Rada Gminy Lipinki Łużyckie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XVI/149/13 Rady Gminy Lipinki Łużyckie z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lipinki Łużyckie, w części:

- § 1 ust.2 pkt 4-9,
- § 2 pkt 5 co do słów: "oraz posypanie piaskiem", "Piasek użyty do tych celów należy usunąć z chodnika niezwłocznie po ustaniu przyczyn jego zastosowania",
- § 9 pkt 1, 2 oraz pkt 5 co do słów: " nie umytych",
- § 15 pkt 2 ppkt f) i g).

Uzasadnienie

W dniu 7 marca 2013r. Rada Gminy Lipinki Łużyckie podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lipinki Łużyckie. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 15 marca 2013 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w ww. zakresie istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012, Nr 391) - zwanej dalej " ustawą" oraz § 115 w zw. z § 143, § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Przepis ust. 2 tego artykułu w pkt 1-8 zawiera wyczerpujące wyliczenie zagadnień, które regulamin utrzymania czystości i porządku musi regulować. Oznacza to, że w uchwale nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 4 ust. 2, a jednocześnie muszą znaleźć się w regulaminie postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów.

Rada Gminy Lipinki Łużyckie w § 1 ust. 2 regulaminu wprowadziła słowniczek pojęć. Zdaniem organu nadzoru Rada w punktach 4-9 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 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 nieważność § 1 ust. 2 pkt 4 - 9, w których Rada nie będąc do tego uprawniona wprowadziła własne definicje pojęć: "nieruchomości niezamieszkałe", "nieruchomości zamieszkałe", "dysponujący lokalem", "odpady wielkogabarytowe", "opakowania wielomateriałowe", "odpady budowlano-remontowe i rozbiórkowe".

Organ nadzoru pozostawia w mocy pozostałe definicje, które stworzone zostały tylko na potrzeby badanego aktu i które z jednej strony nie stanowią próby modyfikacji pojęć ustawowych, z drugiej zaś strony pozwalają uniknąć wątpliwości interpretacyjnych w stosunku do postanowień badanej uchwały.

Ponadto w uchwale Rada uregulowała również kwestie będące już przedmiotem regulacji aktów obowiązujących oraz nałożyła na właścicieli obowiązki do których nie była upoważniona bądź które zostały już nałożone ustawami. 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 § 2 pkt 5 regulaminu Rada wprowadziła zapis zobowiązujący właścicieli nieruchomości do posypania piaskiem chodnika oraz usunięcia piasku z chodnika niezwłocznie po ustaniu przyczyny jego zastosowania. Zauważyć należy, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku upoważnia do wskazania wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast § 2 pkt 5 uchwały precyzuje, jaki środek należy używać i jak z nim następnie postępować. Do przyjęcia takiego rozwiązania nie ma jednak upoważnienia ustawowego, co potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 21 grudnia 2010r. sygn. akt II SA/BD 1299/10.

Ponadto wykroczeniem poza delegację ustawową są również zapisy § 9 pkt 1 i 2 regulaminu, dotyczące zabrania gromadzenia w pojemnikach służących do zbierania odpadów komunalnych gorącego popiołu, żużla, śniegu, lodu, gruzu, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, baterii, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych aniżeli komunalne pochodzących z działalności gospodarczej oraz spalania w pojemnikach i koszach na odpady jakichkolwiek odpadów. O tym, że powyższe regulacje nie powinny być zamieszczone w regulaminie wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 6 lutego 2013r. sygn.akt II SA/Go 1076/12 oraz NSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 listopada 2012 sygn. akt II OSK 2012/12.

Organ nadzoru nie znajduje również uzasadnienia do zobowiązania właścicieli do mycia opakowań objętych segregacją przed ich wyrzuceniem. Tymczasem taki obowiązek można wyinterpretować z zapisów § 9 pkt 5 lit. b) uchwały.

Następnie istotnym naruszeniem upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy są także regulacje § 15 pkt 2 ppkt f) i g) regulaminu, zakazujące osobom utrzymującym zwierzęta domowe wprowadzenia ich do obiektów użyteczności publicznej, placówek handlowych i gastronomicznych, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy (zakaz nie dotyczy osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników), niewyprowadzenie zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk oraz innych terenów objętych zakazem na podstawie odrębnej uchwały rady gminy. Z treści delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika jednoznacznie, że ustawodawca przyznał 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. Zdaniem organu nadzoru realizację powyższego upoważnienia wystarczająco zapewniają unormowania zawarte w § 15 pkt 1 i 2 ppkt od a) do e) oraz od h) do k) (prowadzenie psa na uwięzi - smyczy, w kagańcu, natychmiastowe usuwanie pozostawionych przez zwierzę nieczystości). Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc. Analogicznie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 20 marca 2012r. sygn.akt II SA/Bd 75/12 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 13 lutego 2013r., sygn. akt II SA/Go 1069/12.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje również na pewne rozbieżności pomiędzy treścią regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie a uchwałą Nr XVI/150/2013 Rady Gminy Lipinki Łużyckie z dnia 7 marca 2013r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Mianowicie zgodnie z postanowieniami regulaminu to na właścicielach nieruchomości ciąży obowiązek utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym i technicznym a także ich mycia z częstotliwością wskazaną w uchwale (§ 7 pkt 1 regulaminu). Natomiast w myśl postanowień przyjętej na tej samej sesji uchwały Nr XVI/150/2013 Rady Gminy Lipinki Łużyckie to gmina, jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy przejmuje obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wskazać należy, że wskutek dokonanej z dniem 6 marca br. nowelizacji art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zdaniem organu nadzoru § 7 pkt 1 regulaminu wymaga uściślenia przez wprowadzenie zastrzeżenia, iż obowiązki w nim wskazane, wobec właścicieli nieruchomości zamieszkałych, przejmuje gmina na podstawie zapisów odrębnej uchwały.

Ponadto zauważyć należy również, iż uchwała Nr XVI/150/2013 Rady Gminy Lipinki Łużyckie w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi przewiduje możliwość przekazywania przeterminowanych leków z gospodarstw domowych do aptek uczestniczących w ich zbiórce (§ 5 ust. 2 uchwały), natomiast przyjęty uchwałą Nr XVI/149/2013 regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach nie wspomina o skorzystaniu z takiej możliwości.

Wobec powyższego, należałoby ujednoczyć również ww. kwestię.

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.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek