

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 5 czerwca 2009 r.

NK.II.DM.0911-109/09

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 52, poz. 420)

stwierdzam nieważność

§ 3 pkt 6, 8, 9 i pkt 11 w części: „przejsć, bram” i „oraz posypywanie piaskiem chodnika” oraz „i ulicy”, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 26, 27, 31, § 4 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 oraz § 10 pkt 4 załącznika do uchwały Nr XXIV/133/09 Rady Gminy Nowe Piekuty z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Piekuty.

UZASADNIENIE

W dniu 23 kwietnia 2009 r. Rada Gminy Nowe Piekuty podjęła uchwałę Nr XXIV/133/09 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Piekuty, która w dniu 7 maja 2009 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 22 maja 2009 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności niektórych jej postanowień.

W toku badania legalności przedmiotowego Regulaminu, organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Gminy uregulowania stanowią przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.). Należy podkreślić, iż obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążyące na właścicielu nieruchomości nie mogą zostać sformułowane w sposób dowolny. Organ stanowiący gminy nie może w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków związanych z estetyką i porządkiem na terenie gminy. Zauważyć ponadto należy, iż pojęcie "utrzymanie porządku" ogranicza się do gromadzenia, zbierania i usuwania odpadów komunalnych, nie zaś do usuwania z terenu nieruchomości wraków pojazdów mechanicznych (**§ 3 pkt 6 badanego Regulaminu**), utrzymania w należytym stanie i porządku estetycznym wyglądu ścian budynków i ogrodzeń nieruchomości w szczególności poprzez usuwanie z nich plakatów, reklam, ogłoszeń napisów, rysunków itp. umieszczonych tam bez zachowania trybu przewidzianego przepisami prawa (**§ 3 pkt 14**), sposobu utrzymywania nieruchomości niezabudowanych (**§ 3 pkt 16**), lasów (**§ 3 pkt 18**), rowów odwadniających przy drogach i ciągach pieszych (**§ 3 pkt 19**), nasypów i wykopów poprowadzonych wzdłuż ciągów komunikacyjnych (**§ 3 pkt 20**), rowów melioracyjnych (**§ 3 pkt 22**), utrzymywania czystości na przystankach, torowiskach, w przepustach, przejściach pod mostami i wiaduktami (**§ 3 pkt 22**).

W świetle powyższego, na uwagę zasługuje pogląd wyrażony w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 października 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 417/08, zgodnie z którym „regulamin czystości i porządku nie może wykraczać poza materie przewidziane w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, przepis ten bowiem stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Jak zauważył WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r. (II SA/Wr 585/06) „podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić 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. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że regulacja art. 4 ust. 2 wspomnianej ustawy ma charakter wyczerpujący, tj. uchwalając na jej podstawie regulamin czystości i porządku, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień objętych 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”.

W aspekcie merytorycznym, istotne jest podkreślenie, iż katalog spraw, które ustawodawca pozwoił radzie gminy ująć w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest zamknięty, a rada może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Takie rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie poprzez przepisy prawa miejscowego w sferę praw i wolności obywateli.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż przepisy **§ 3 pkt 8, 9, 11, 12, 13** niniejszego Regulaminu podjęte zostały bez wymaganej podstawy prawnej. Rada Gminy Nowe Piekuty mocą przedmiotowych postanowień załącznika do uchwały nałożyła odpowiednio na właścicieli nieruchomości obowiązek usuwania zanieczyszczeń z powierzchni posadzek, podłóg, ścian i stropów przeznaczonych do wspólnego użytkowania sieni, korytarzy, piwnic, klatek schodowych, wind, studzienek, okien piwnicznych, zsyków na odpady, rur spustowych rynien z kratkami do czyszczenia; pielęgnację i utrzymywanie estetycznego wyglądu terenów zielonych, ogrodów, kwietników, klombów, zarówno komunalnych jak i będących własnością osób fizycznych i prawnych; uprzątnięcie na bieżąco błota, śniegu lodu z przejsć, bram i ulicy oraz posypywanie i uprzątnięcie piasku z chodnika; usuwanie nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie wynika obowiązek unormowania w niniejszym Regulaminie wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń tylko z tych części nieruchomości, które służą do użytku publicznego. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach precyzyjnie ustala zakres obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących tej kwestii nakazując im utrzymanie porządku i czystości poprzez 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, a czynność dotyczyć może jedynie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 633/08, z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 611/08).

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że obowiązki nałożone na właścicieli nieruchomości przez Radę Gminy Nowe Piekuty w przytoczonych wyżej punktach § 3 badanego Regulaminu wykraczają poza materię zawartą w postanowieniach art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tym samym organ stanowiący gminy nie był umocowany do ich wprowadzenia jako powszechnie obowiązujących społeczność lokalną.

Oceniając przepisy § 3 pkt 15, 26, 27 oraz § 4 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, Regulaminu z punktu widzenia legalności, organ nadzoru stwierdził, iż Rada Gminy regulując powyższą materię powtórzyła przepisy powszechnie obowiązujące zawarte w innych aktach normatywnych, w tym przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a mianowicie:

1. obowiązek umieszczenia na nieruchomości, w widocznym miejscu, tabliczki z numerem porządkowym nieruchomości oraz utrzymywać ją w należyтым stanie (**§ 3 pkt 15 badanego Regulaminu**) nakłada na właścicieli nieruchomości art. 47b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027, ze zm.),

2. kwestia przechowywania nawozów naturalnych (**§ 3 pkt 26, 27**) została uregulowana w ustawie z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 147, poz. 1033), natomiast rada gminy ma jedynie obowiązek uregulowania przedmiotowym akcie prawa miejscowego wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

3. problematykę spalania odpadów plastikowych, folii, gumy, wszelkich odpadów niebezpiecznych na gruncie oraz w instalacjach grzewczych budynków (**§ 4 pkt 1**) ustawodawca uregulował w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39 poz. 251 ze zm.). Zgodnie z art. 13 ust. 3 w/w ustawy dopuszcza się spalanie zgromadzonych pozostałości roślinnych, poza instalacjami i urządzeniami, jeżeli na terenie nie jest prowadzone selektywne zbieranie lub odbieranie odpadów ulegających biodegradacji, a ich spalanie nie narusza odrębnych przepisów (w tym przepisów o ochronie przeciwpożarowej),

4. zakaz stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska (**§ 4 pkt 2**) definiuje art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880, ze zm.). Natomiast, dozwolone środki chemiczne precyzuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach (Dz. U. Nr 230, poz. 1960),

5. kwestię niszczenia urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego oraz zakaz umieszczania afiszy, reklam, ogłoszeń, rysunków w miejscu publicznym (**§ 4 pkt 3, 4, 5**) statuuje w art. 63a, 143, 144 i 145 ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 Nr 109, poz. 756 ze zm.),

6. zagadnienie gromadzenia oraz pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych (**§ 4 pkt 7, 8, 9, 10**) reguluje art. 5 ust. 1 pkt 2, 3a i 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie.

Stosownie do postanowień **§ 3 pkt 31** przedmiotowego Regulaminu, do obowiązków właścicieli nieruchomości należy „zgłaszanie do urzędu gminy (referat Inwestycyjno Komunalny, Ochrony Środowiska i Rolnictwa) faktu zauważenia bezdomnego psa lub zwierzęcia podejrzanego o wściekliznę”. W ocenie organu nadzoru, popartej stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu taka regulacja nie mieści się w delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 w/w ustawy „rada gminy zobligowana jest do określenia w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (...). Rada Gminy nie może natomiast tego rodzaju obowiązków nakładać na osoby postronne, nie będące właścicielami lub opiekunami zwierząt domowych” (wyrok z dnia 6 marca 2007 r., sygn. akt II SA/ Op 733/06). Ponadto, organ nadzoru podziela zapatrywanie wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 424/07, iż powyższe zagadnienie rada gminy powinna uregulować odrębną uchwałą, z uwagi na to, że „kwestie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt (art. 11 ustawy o ochronie zwierząt). Zadaniem legislacji gminnej wynikającej z upoważnienia z art. 4 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (...). Upoważnienie to nie dotyczy możliwości ustalenia zasad postępowania ze zwierzętami bezdomnymi”.

Rada Gminy Nowe Piekuty w **§ 10 pkt 4** załącznika do przedmiotowej uchwały ustaliła, iż „dowody uiszczenia opłat za odbiór odpadów właściciel nieruchomości jest obowiązany przechowywać przez okres dwóch lat”. Należy zauważyć, iż z art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika zobowiązanie właścicieli nieruchomości do udokumentowania w formie umowy faktu korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych poprzez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi. Zatem, wprowadzając takie uregulowanie ustawodawca „nakłada na właścicieli nieruchomości jedynie obowiązek okazania dowodu uiszczenia opłaty, natomiast delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ustawy nie upoważnia do dookreślenia tego obowiązku ustawowego” (vide: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 29 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/ Op 640/06).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia Radę Gminy Nowe Piekuty do formułowania w § 2 przedmiotowego Regulaminu definicji określonych pojęć. Należy mieć na uwadze, iż rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego, powinna to czynić w zgodzie z postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908), do których to aktów zgodnie z § 143 stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI (z pewnymi wyjątkami). Zgodnie z § 137 tego rozporządzenia, w ustawie (odpowiednio uchwale) nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. „Wprowadzenie powtórzeń regulacji ustawowej w aktach normatywnych o charakterze wewnętrznym może się stać przyczyną niejasności interpretacyjnych. Podmiot interpretujący przepis prawa wewnętrznego, zawierającego

powtórzenie postanowień ustawy, kierując się zasadą racjonalnego prawodawcy, będzie doszukiwał się nieistniejącego merytorycznego uzasadnienia dla takiego zabiegu redakcyjnego” (por. Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, [w:] J. Warylewski (red.), T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2003).

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności § 3 pkt 6, 8, 9 i pkt 11 w części: „przejść, bram” i „oraz posypywanie piaskiem chodnika” oraz „i ulicy”, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 26, 27, 31, § 4 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 oraz § 10 pkt 4 załącznika do uchwały Nr XXIV/133/09 Rady Gminy Nowe Piekuty z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Piekuty.

Jednocześnie organ nadzoru informuje, iż postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności § 17 pkt 1 lit d załącznika do przedmiotowej uchwały, zostało umorzone.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. Wojewody Podlaskiego

Grażyna Klimowicz

Kierownik Biura Prawnego