URZĄD GMINY W ŻYRAKOWIE
Wpł. dn. 09. 12. 2019
L.dz. 14116 Zał. .....
Podpis .....

WOJEWODA PODKARPACKI
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2019-12-06

P-II.4131.2.453.2019

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§§ 3 ust.3, 4, 5 pkt 4), 6, 15, 16, 17 i 20 ust. 2 i 3 uchwały Nr X/116/19 Rady Gminy Żyraków z dnia 30 października 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Żyraków.

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr X/116/19 z dnia 30 października 2019 r. Rady Gminy Żyraków uchwaliła Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Żyraków.

Wskazać na wstępie należy, że uchwała rady gminy podjęta w przedmiocie powyższego regulaminu ma, zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.), charakter aktu prawa miejscowego. Stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Z kolei art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są więc normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo

zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje też potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506). Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP, oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są zaś wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

W odniesieniu do kwestionowanego regulaminu zakres jego regulacji wynikał z art. 4 ust. 2 ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie jej uchwalenia, który przewidywał, że 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) uprzątanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami 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;

4) (uchylony);

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.

Wynikające z przytoczonego przepisu elementy uchwały dotyczącej regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie mają charakter wyczerpujący, zatem nie jest dopuszczalne zamieszczanie w tym akcie postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ustawy. Co więcej, wymienione w tym przepisie elementy regulaminu mają charakter obligatoryjny, co oznacza, że uchwalając tego typu akt rada gminy musi zawrzeć w nim postanowienia dotyczące wszystkich enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy zagadnień.

Wobec tego stwierdzić należy, że organ uchwałodawczy gminy ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej - nie może domniemywać swej kompetencji i dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie w myśl art. 91 ust. 1 u.s.g., skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia bądź też kiedy uchwałodawca gminny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (ustawami), co pozostaje w związku z naruszeniem zasad techniki prawodawczej. Pojęcie „sprzeczności z prawem", w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem - co w konsekwencji oznacza, że również z Zasadami techniki prawodawczej, które co prawda stanowią załącznik do

rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., ale nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej będzie można zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne (tak Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36).

Zgodnie z regułą wynikającą z § 115 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). To koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, według którego akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie", ale i „w granicach" upoważnień zawartych w ustawie. Ponadto, w myśl § 118 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, które może być traktowane w konkretnych sytuacjach jako rażące naruszenie prawa.

Przepis § 6 Zasad techniki prawodawczej statuuje nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawcze" Warszawa 2012, s. 38). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego.

W § 3 ust.3 uchwały Rada Gminy wprowadziła regulację, zgodnie z którą niektóre odpady przed umieszczeniem w pojemniku na odpady należy trwale zgnieść. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja została uchwalona z przekroczeniem delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy. Jednocześnie zauważyć należy, że żaden z pozostałych punktów art. 4 ust. 2 nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do nałożenia na podmioty zobowiązane obowiązku zgniatania opakowań. Organ nadzoru podziela tutaj stanowisko

przedstawione przez WSA w Olsztynie w wyroku z 28 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 46/13, LEX nr 1311209, czy wyroku WSA w Poznaniu z dnia 19 listopada 2015 r., sygn..akt V SA/Po 593/15. Ewentualne wymagania w tym zakresie, mogą zostać ujęte w regulaminie czystości co najwyżej w formie zaleceń i pouczeń (jako działań o charakterze edukacyjnym), nie w formie nakazów.

Za niezgodny z prawem uznać należy też zapis § 4 nakładający na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu, liści i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego - w tym chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Regulacja dotycząca usuwania tego rodzaju zanieczyszczeń z chodników leżących wzdłuż nieruchomości znajduje się w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Przepis uchwały jedynie jednak częściowo powtarza powyższy przepis rangi ustawowej. Rada Gminy dopuściła się zatem naruszenia zasad techniki prawodawczej nie tylko poprzez powtórzenie normy ustawowej, ale także poprzez nieuprawnioną modyfikację tej normy. Dopuszczalne jest przytoczenie w uchwale rady gminy określonych regulacji ustawowych, o ile jest to konieczne dla uczynienia aktu prawa miejscowego czytelnym i zrozumiałym, jednakże pogląd ten uznaje za dopuszczalny, tylko w takim zakresie w jakim przytoczenie tekstu zawartego w akcie wyższego rzędu następuje w całości, z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu, z podaniem jego nazwy i miejsca publikacji.

Niewątpliwie podstawą wydania analizowanego przepisu uchwały był art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g., lecz w dalszej części odwołano się do art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., który ma odmienny zakres regulacji. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. upoważnia bowiem radę gminy do uszczegółowienia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących m.in. uprzątanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (lit. b). Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. 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; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do

uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

W związku z tym art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie obejmuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b tej ustawy, tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie do terenu leżącego poza jego nieruchomością, stanowiącego część pasa drogowego drogi publicznej, która - odpowiednio do kategorii drogi - stanowi własność Skarbu Państwa, samorządu województwa, powiatu lub gminy (por. art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Podział obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych pomiędzy zarządców dróg publicznych a właścicieli nieruchomości przyległych do tej drogi wynika z zestawienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 4 u.c.p.g.

Mając to na uwadze, za niedopuszczalną i ustanowioną z przekroczeniem delegacji ustawowej organ nadzoru uznał regulację zawartą w § 8 regulaminu.

Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 1 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 784/14, za ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych uznać należy też pogląd, że rada gminy nie może jeszcze raz normować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje.

Ponadto w § 4 uchwały organ uchwałodawczy gminy nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązek niezwłocznego uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, jak również sposób tego usunięcia oraz sposób zagospodarowania piasku. Jednak regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do określania czasookresu jego wykonania, jak również określać gdzie należy usuwać. Gdyby bowiem ustawodawca uznał za niezbędne przekazanie uprawnienia także w tym zakresie radzie gminy to wprost zapisano by takie uprawnienie w upoważnieniu ustawowych.

W § 5 pkt 4) uchwały rada postanowiła, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami odbywać się może na „terenach prywatnych" i dotyczyć może tylko „nadwozi samochodów", natomiast w § 6 rada postanowiła, że poza warsztatami naprawczymi odbywać się mogą tylko

„drobne naprawy" pojazdów mechanicznych w sposób niepowodujący uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich i negatywnego oddziaływania na środowisko. W tym miejscu wskazać należy na przepis ustawy, który upoważnia do określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Rzeczą rady, podejmującej uchwałę w tym zakresie, jest wskazanie warunków, by opisane wyżej czynności były dopuszczalne, w tym zwłaszcza zapewniających usuwanie - zgodnie z ustawą - powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Powołując się na art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy rada może określić w regulaminie tylko takie obowiązki właścicieli nieruchomości, które służą do osiągnięcia celu jakim jest ochrona ludzi i środowiska przed zagrożeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek mycia i naprawiania pojazdów. Nadto w świetle powyższego, zbyt daleko idące - w ocenie organu nadzoru - jest wprowadzenie przez radę ograniczenia mycia tylko nadwozi pojazdów (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 585/15) i dokonywania drobnych napraw pojazdów samochodowych (pojęcie niejednoznaczne). Także uzależnienie możliwości napraw pojazdów od braku uciążliwości dla innych osób wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 z późn. zm.), który stanowi, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymywać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt.). Lokalny prawodawca powinien mieć na uwadze, że treść nakazów czy zakazów obciążających właścicieli, czy osoby, którym przysługuje inne prawo do rzeczy, powinna być jednoznaczna („drobne naprawy" czy „teren prywatny"- z uwagi na niedookreślony charakter tych pojęć nie można im przypisać charakteru normatywnego), logiczna i obiektywnie wykonalna, w zakresie niezbędnym do zapewnienia utrzymania porządku w gminie, przez to jak najmniej ingerująca w wykonywanie prawa rzeczowego, które podlega szczególnej ochronie prawnej w kodeksie cywilnym. W tym zakresie w ocenie organu nadzoru nie można uznać, by rada wypełniła w sposób właściwy delegację ustawową, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy.

W § 15 regulaminu Rada Gminy starając się stworzyć odpowiednie warunki do utrzymania czystości i porządku wykroczyła poza delegację ustawową określona w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Należy podkreślić, że obowiązki w zakresie utrzymywania 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. Wprowadzenie powyższych zakazów nie znajduje podstawy prawnej i wykraczają one poza zawarte w w/w przepisie upoważnienie (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 741/13 oraz z dnia 16 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Po 916/13, wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Łd176/15, CBOSA). Ponadto niektóre zakazy wynikają z innych aktów prawnych, w tym z ustawy o odpadach.

Podkreślić należy, że ustawa nakazuje w regulaminie opracowanie zasad a nie zakazów. Sformułowanie ustanawiające zakaz stanowi nieuzasadnione naruszenie delegacji ustawowej. W wyroku z dnia 8 września 2015 r., II SA/Łd 549/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wprost wyraził pogląd, że „na wprowadzanie bezwzględnych zakazów regulacja art. 4 u.c.p.g. nie zezwala".

Sprzeczne z prawem są również postanowienia § 16 i 17 regulaminu. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy - regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tym samym, przyjęcie przez Gminę, że częstotliwość opróżniania tych zbiorników określa instrukcja ich eksploatacji jest niewystarczające i niezgodne z cytowanym przepisem (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 marca 2019 r., II SA/Ol 123/19). Ponadto poza zakresem delegacji należy uznać zapisy określające ilość nieczystości odwożonych do stacji zlewnej.

Także przekraczające upoważnienie ustawowe są zapisy § 20 ust. 2 i 3 uchwały dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe. Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., dotyczącego dwóch rodzajów obowiązków, a mianowicie po pierwsze ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwościami dla ludzi, a po drugie ochrony przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, wynika, że każdy z tych obowiązków odnosi się

do miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku (miejsc publicznych, takich jak place, parki). Z tego też względu ograniczenia ustalane przez radę gminy nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta, co Rada Gminy uczyniła w uchwale (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 września 2019 r., II SA/Gd 176/19).

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.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, za pośrednictwem Wojewody, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymuje:

1. Wójt Gminy Żyraków
2. Przewodniczący Rady Gminy w Żyrakowie