



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 3 sierpnia 2016 r.

Poz. 2807

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 74/2016 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 j.t.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/105/2016 Rady Gminy w Dąbrowie z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dąbrowa.

Uzasadnienie

W dniu 30 czerwca 2016 r. Rada Gminy w Dąbrowie, działając na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r., poz. 250 j.t.) – zwanej dalej ustawą – podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dąbrowa.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 lipca 2016 r.

Zawiadomieniem z dnia 20 lipca 2016 r. (sygn.: WNK.IV.4131.114.2016.KB) organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, wskazując, że zawiera ona uregulowania sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Przewodniczący Rady Gminy w Dąbrowie nie ustosunkował się w wyznaczonym terminie do zawartych w zawiadomieniu zarzutów, wobec powyższego organ nadzoru podtrzymuje swoje stanowisko.

Dokonując analizy ww. uchwały, należy mieć na względzie jej zakres przedmiotowy, wynikający z przepisu kompetencyjnego. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 ustawy, 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 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.

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zamknięty), a ponieważ stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Artykuł 4 ust. 2 ustawy nie daje radzie gminy prawa ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. np. wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 692/15; z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 756/08, z dnia 30 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 470/09).

W świetle regulacji art. 4 ust. 2 ustawy należy stwierdzić, że niektóre przepisy Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dąbrowa – zwanego dalej Regulaminem – ustanowione zostały z istotnym naruszeniem prawa, gdyż albo wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego albo regulują zagadnienia już uregulowane aktami prawnymi wyższego rzędu.

Przechodząc do oceny poszczególnych zapisów kwestionowanej uchwały Rady Gminy w Dąbrowie, należy zauważyć, że normy zawarte w rozdziale 1 ust. 2 Regulaminu stanowią częściowo powtórzenie przepisów ustawy, częściowo zaś stanowią nieuprawnioną modyfikację tych przepisów. Użycie we wskazanym przepisie zwrotu „w szczególności” sugeruje, że rada gminy ma nieograniczoną swobodę w kształtowaniu materii regulaminowej. Tymczasem, jak już wcześniej wskazano, katalog spraw przekazanych przez ustawodawcę – na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy – do uregulowania w akcie prawa miejscowego, jest katalogiem zamkniętym.

W rozdziale 1 ust. 2 pkt. 1-2 Regulaminu Rada Gminy w Dąbrowie postanowiła, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez „przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku, gdy budowa sieci jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach Prawa budowlanego”. Przyłączenie nieruchomości do nowej sieci kanalizacyjnej musi nastąpić „w terminie 12 miesięcy od dnia przekazania jej do eksploatacji”. Również w rozdziale 3 ust. 16 Regulaminu Rada postanowiła, że „w przypadku istnienia kanalizacji sanitarnej, właściciele nieruchomości zobowiązani są podłączyć do niej swoją nieruchomość (lub przyłączyć) oraz zlikwidować szambo w terminie 12 miesięcy od dnia zakończenia budowy kanalizacji”. Obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Powyższa regulacja stanowi zatem powtórzenie przepisu ustawowego. Jednocześnie przepis ten nie upoważnia rady gminy do określenia terminu, w jakim przyłączenie to ma nastąpić. Rada Gminy nałożyła więc na właścicieli nieruchomości obowiązek wynikający częściowo z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, przy czym zmodyfikowała go i zastrzymała poprzez zakreślenie, bez upoważnienia ustawowego, terminu 12 miesięcy na realizację tego obowiązku. Jednocześnie wskazać należy, że ustawodawca w art. 5 ust. 7 ustawy upoważnia i obliuguje organ gminy do wydania decyzji nakładającej na właściciela obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, który to obowiązek, w myśl ust. 9 cytowanego artykułu, można wyegzekwować w drodze postępowania egzekucyjnego w administracji. (por. wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: z dnia 12 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 162/10; z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 244/11; z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 192/11).

Zgodnie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jednocześnie w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, ustawodawca zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia 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. Przepis ust. 2 pkt 3 w rozdziale 1 Regulaminu stanowi powtórzenie normy zawartej w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Należy zatem stwierdzić, że nie wypełnia on delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy.

Przepis ust. 2 pkt 5 rozdział 1 Regulaminu nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek selektywnego gromadzenia odpadów komunalnych „w wyznaczonych do tego celu workach”. Przepis ten wymienia frakcje odpadów podlegające wskazanemu wyżej obowiązkowi „w szczególności: z tworzyw sztucznych i wielomateriałowych, metali i papieru, szkła, popiołu, baterii oraz odpadów biodegradowalnych (kuchennych i zielonych), wielkogabarytowych i odpadów z remontów”. Należy zauważyć, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy określa podstawowy katalog frakcji odpadów podlegających obowiązkowi segregacji. Przepis ust. 2 pkt 5 Regulaminu stanowi jego modyfikację, dokonaną poprzez przykładowe wyliczenie frakcji odpadów podlegających obowiązkowi selektywnego gromadzenia. Powyższa regulacja nie wypełnia zatem normy kompetencyjnej zawartej w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy.

Przepis ust. 2 pkt 7 rozdział 1 Regulaminu stanowiący, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez „użytkowanie obiektów zgodnie z ich przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska”, stanowi przekroczenie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy. Dodatkowo należy stwierdzić, iż przepis ten jest nieprecyzyjny – nie wiadomo bowiem jakich obiektów dotyczy i o jakie wymagania ochrony środowiska chodzi. Tym samym czyni niemożliwym egzekwowanie zawartej w nim normy. Niemniej, jak już wyżej zaznaczono, powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia w treści regulaminu ustanowionego na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy.

Podobnie ust. 2 pkt 8 rozdział 1 Regulaminu nakazujący „utrzymanie obiektów i terenów dostępnych publicznie w należyтым stanie technicznym i estetycznym” oraz przepis ust. 3 rozdział 1 Regulaminu stanowiący, że „właściciele nieruchomości są zobowiązani do wykaszania traw i chwastów na terenie posesji” – wykraczają poza określoną przepisami ustawy materię regulaminową. Należy podkreślić, iż obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążyące na właścicielu nieruchomości nie mogą zostać sformułowane w dowolnej formie. Organ stanowiący gminy nie może w sposób niczym nieograniczony nakładać obowiązków związanych z estetyką i porządkiem na terenie gminy, ani określać powinności właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania stanu sanitarno-higienicznego całej nieruchomości. Zauważyć ponadto należy, iż pojęcie "utrzymanie porządku" ogranicza się do gromadzenia, zbierania i usuwania odpadów komunalnych. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy dotyczy częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tym samym przepis ten nie daje organowi uprawnienia do nakładania na właściciela nieruchomości obowiązku jej odchwaszczania, wykaszania traw i utrzymywania w określonym stanie. Przepis ten jedynie umożliwia określenie częstotliwości i sposobu usuwania odpadów z nieruchomości. A więc dotyczy nie obowiązku (zasady), a jedynie kwestii technicznych związanych z usunięciem odpadów.

W rozdziale 3 ust. 5 Regulaminu Rada określiła średnią ilość odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych i dostarczanych do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, która wynosi 300 kg/rok/mieszkańca. Należy zauważyć, że powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z ustawy. Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 upoważnia organ stanowiący gminy do określenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz warunków rozmieszczania i utrzymania tych pojemników, przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych lub w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników. Nakaz uwzględnienia podanych wskaźników zawarty w upoważnieniu ustawowym stanowi skierowaną do rady gminy wytyczną, która winna być zastosowana przy podejmowaniu przedmiotowej regulacji. Innymi słowy, proces ten winien mieć miejsce nie w uchwale rady, ale przed jej podjęciem. Zapisy uchwały nie mogą stanowić, tj. normatywnie wyznaczać pewnego poziomu wytworzenia odpadów na nieruchomościach, bowiem ustawa nie zawiera upoważnienia dla rady w tym zakresie. Wykonanie upoważnienia ustawowego nie może polegać na nałożeniu na adresatów uchwały obowiązku uwzględnienia ustalonych normatywnie wskaźników wytworzenia odpadów, jak to ma miejsce w przedmiotowej uchwale. Kwestia ilości odpadów pochodzących od jednego mieszkańca ma znaczenie dla określania wielkości pojemnika, nie może być natomiast przedmiotem odrębnego ustalania w regulaminie (por. wyroki WSA: z dnia 20 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 585/06; z dnia 15 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1455/10). Takie samo stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r. (sygn. akt II OSK 1930/09).

W rozdziale 3 ust. 8 Regulaminu Rada postanowiła, że „dopuszcza się spalanie w instalacjach grzewczych budynków odpadów z drewna (trociny, wióry, ścinki), a także korek i korę oraz papier i tekturę, niezawierających substancji niebezpiecznych, impregnatów, folii itp. o ile nie jest to sprzeczne z zasadami współżycia społecznego”. Należy zauważyć, że problematykę spalania odpadów reguluje ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.). W dziale II, rozdział 10 ww. ustawy uregulowany został w szczególności sposób postępowania w przypadkach, gdy spalanie odpadów ze względów

bezpieczeństwa jest niemożliwe w instalacjach lub urządzeniach przeznaczonych do tego celu. Powyższa kwestia nie stanowi zatem przedmiotu regulacji regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W rozdziale 3 ust. 12 Regulaminu Rada postanowiła, że „wykonawca robót budowlanych zobowiązany jest posiadać i eksploatować na każdej budowie min. 1 pojemnik do gromadzenia odpadów komunalnych, a częstotliwość wywozu pojemników nie może być mniejsza niż 1 raz na miesiąc”. Treść powyższego przepisu stanowi nieuprawnioną modyfikację dyspozycji art. 5 ust. 2 ustawy, dotyczącego obowiązków wykonawcy robót budowlanych i wykracza poza zakres materii regulaminowej. Podobnie należy ocenić przepis zawarty w rozdziale 3 ust. 14 Regulaminu, zobowiązujący wykonawcę robót budowlanych do posiadania i eksploatacji na każdej budowie min. 1 kabiny chemicznej WC.

Również norma zawarta w rozdziale 3 ust. 15 Regulaminu, zgodnie z którą „zabrania się odprowadzać nieczystości płynne do kanalizacji deszczowych, melioracyjnych, rowów otwartych itp. oraz wylewać fekalia na pola”, wykracza poza materię regulaminową. Zakaz odprowadzania ścieków do kanalizacji deszczowej, zbiorników wodnych lub do ziemi stanowi wkroczenie w materię ustawową, zawartą m.in. w art. 39-40 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.).

W rozdziale 4 ust. 3 Regulaminu Rada postanowiła, że „za wszystkie szkody wyrządzone przez zwierzę odpowiada jego właściciel”. Przepis ten również wykracza poza materię regulaminową, wkraczając jednocześnie w sposób nieuprawniony w sferę stosunków cywilno-prawnych. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 431 § 1 Kodeksu cywilnego: „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”. Również w art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.) zawarta została regulacja: „Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany”.

Sprzeczny z prawem jest także przepis zawarty w rozdziale 4 ust. 4 Regulaminu, w którym Rada ustanowiła zakaz wprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier, zabaw i sportu, piaskownic dla dzieci, plaż i innych terenów użyteczności publicznej. Z powyższego zapisu wynika, że zakazem tym objęte są wszystkie tereny użyteczności publicznej, a więc także m.in. drogi i chodniki. Pomijając kwestię, że wprowadzenie tak rygorystycznego zakazu narusza zasady współżycia społecznego, należy stwierdzić, że powyższa regulacja również wykracza poza materię regulaminową. Z treści przepisu 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, w kompetencjach Rady nie mieści się sformułowanie całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc. Analogicznie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 20 marca 2012 r. (sygn. akt II SA/Bd 75/12), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 13 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Go 1069/12) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 22 stycznia 2014 r. (sygn. akt IV SA/Po 792/13). Ponadto uregulowane przez Radę zakazy dotyczą sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie Gminy Dąbrowa. Zgodnie natomiast z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zatem, zasady korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej powinny być uregulowane w odrębnej uchwale, a tym samym, zdaniem organu nadzoru, nie ma uzasadnienia dla zamieszczenia przedmiotowej regulacji w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, tym bardziej, że nie mieści się ona w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy.

W rozdziale 4 ust. 5 Regulaminu Rada postanowiła, że „właściciele, którzy w nienależyty sposób sprawują opiekę nad swoimi psami ponoszą koszty ich schwytania, dowozu do schroniska, utrzymania i ewentualnego leczenia”. Powyższy przepis również wykracza poza materię regulaminową. Należy jednocześnie zauważyć, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.), zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Przedmiotowa kwestia regulowana jest w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, uchwalanym corocznie (w terminie do 31 marca) przez radę gminy.

W rozdziale 4 ust. 7 Regulaminu Rada wprowadziła obowiązek „systematycznego szczepienia przeciwko wściekliźnie psów w wieku powyżej 3 miesięcy”. Powyższy obowiązek wynika z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej. Kwestię obowiązkowego poddawania psów szczepieniom ochronnym reguluje ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2014 r., poz. 1539 ze zm.). W art. 56 ust. 1-2 tej ustawy zawarto obowiązek poddawania psów w wieku powyżej

3 miesiąca raz na 12 miesięcy szczepieniu przeciwko wścieklicznie. Kwestia ta nie stanowi zatem materii podlegającej uregulowaniu przepisami prawa miejscowego.

W rozdziale 4 ust. 8 Regulaminu Rada wprowadziła m.in. obowiązek oznakowania tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem o występowaniu zwierzęcia, zawieszoną bezpośrednio przy wejściu na posesję, na której znajdują się zwierzęta gospodarskie. Należy zauważyć, że o ile takie oznakowanie nieruchomości wskazane jest w przypadku utrzymywania zwierząt uznanych za niebezpieczne, o tyle w przypadku zwierząt gospodarskich, takich jak drób czy zwierzęta futerkowe wprowadzenie obowiązku takiego oznakowania nieruchomości nie znajduje uzasadnienia.

Niezrozumiały jest również przepis zawarty w rozdziale 4 ust. 9 Regulaminu, w którym zobowiązano „właścicieli zwierząt gospodarskich wykorzystywanych podczas sezonu letniego” do usuwania odchodów zwierzęcych, pozostałości karmy lub ściółki z ulic, placów i innych miejsc publicznych. Ze względu na brak definicji ustawowej „zwierząt gospodarskich wykorzystywanych podczas sezonu letniego” przepis ten może wywoływać wątpliwości interpretacyjne i powodować trudności w jego egzekwowaniu. Ponieważ pojęcie to jest nieprecyzyjne, nie może stanowić elementu prawidłowo skonstruowanego Regulaminu. Przedmiotowa uchwała jest bowiem aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne (a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (to znaczy zrozumiałe dla jednostki). Konieczność stanowienia prawa cechującego się "poprawnością", "precyzyznością" i "jasnością" wielokrotnie podkreślał m.in. Trybunał Konstytucyjny (por. np. wyroki TK: z dnia 13 lutego 2001 r., K 19/99; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05).

Zawarte w rozdziale 6 przepisy ust. 1 i 2 Regulaminu stanowią, że „właściciele nieruchomości i zarządcy zobowiązani są do przeprowadzenia, okresowej deratyzacji miejsc i pomieszczeń (...)” oraz że „obowiązek przeprowadzenia deratyzacji ciąży na właścicielach nieruchomości”. Tymczasem powyższe postanowienia nie znajdują umocowania w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Przepis ten upoważnia radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Nie upoważnia on rady gminy do wskazywania podmiotów (właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 145/11).

Rozdział 8 Regulaminu: Postanowienia końcowe, dotyczący kontroli realizacji obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy również wykracza poza materię regulaminową. Powyższa kwestia uregulowana została w rozdziale 4c ustawy. Wprowadzenie powyższych zapisów do Regulaminu nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej art. 4 ust. 2 ustawy.

Na zakończenie należy również odnieść się do kwestii redagowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego. Powyższa problematyka uregulowana została w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283 j.t.) – zwanym dalej Zasadami.

Zgodnie z § 143 ww. rozporządzenia: „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej”.

Na podstawie § 124 Zasad należy przyjąć, że podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf (§). Treść paragrafu, która w miarę możliwości powinna przyjąć formułę jednego zdania ujmującego samodzielny myśl w postaci normy prawnej, oznaczamy grecką literą „§” i kolejną liczbą zapisaną cyfrą arabską (cyframi arabskimi) z kropką. Paragraf piszemy od nowej linii po akapicie.

W obrębie całej uchwały zachowujemy ciągłość numeracji paragrafów, nawet w przypadku zastosowania w uchwale metody grupowania jednostek systematyzacyjnych wyższego stopnia, takich jak np. „dział”, „rozdział”, itd.

Gdy ze względu na złożoność samodzielnej myśli mającej przyjąć postać normy prawnej nie da się wyrazić w jednym zdaniu, dla zachowania czytelności lub z uwagi na zasady poprawnej pisowni myśl, którą chcemy zapisać, wyrażamy jako zespół zdań. W takim przypadku paragraf (podstawową jednostkę redakcyjną uchwały) dzielimy na ustępy, oznaczając każde zdanie kolejną liczbą zapisaną cyfrą arabską. Podział paragrafu na ustępy wprowadza się także w przypadku, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf. Ustęp także poprzedza się akapitem, a oznacza się liczbą zapisaną cyfrą arabską z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu.

Dla poprawienia przejrzystości aktu prawnego oraz ułatwienia posługiwania się nim, konstruując jednostki systematyzacyjne, paragrafy i występujące w ramach paragrafów ustępy, możemy zastosować tzw. wyliczenie. Wyliczenie składa się z wprowadzenia do wyliczenia oraz punktów. Tak zbudowane wyliczenie można

zakończyć częścią wspólną, odnoszącą się do wszystkich punktów. Należy pamiętać, że z brzmienia przepisu powinno wyraźnie wynikać, czy wyliczenie ma charakter przykładowy, czy enumeratywny. Jeżeli wyliczenie ma charakter przykładowy (tzn. nie wyczerpuje pełnego katalogu spraw czy rzeczy), zaznaczamy to, używając odpowiednich sformułowań, np.: „w szczególności”, „przede wszystkim”, „między innymi”, „co najmniej”, „w tym”. Jeżeli nie użyjemy odpowiedniego sformułowania, uzyskujemy wyliczenie enumeratywne, tzn. zawierające pełen katalog spraw czy rzeczy niepodlegający rozszerzaniu.

W obrębie punktów można dokonywać dalszych wyliczeń – służy temu litera. Wyliczenie w obrębie punktu oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko dla języka polskiego (ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ź, ż), z nawiasem, z zachowaniem ciągłości alfabetycznej. Dalsze wyliczenie, w obrębie liter, oznaczamy wprowadzając tiret (myślnik) „-”.

W celu systematyzacji przepisów uchwały, paragrafy, podobnie jak artykuły w ustawach, można grupować w jednostki systematyzacyjne wyższego stopnia kolejno w: rozdziały; działy; tytuły; księgi; części. Rozwiązanie takie jest właściwe tylko w przypadku uchwał bardzo obszernych, typu statuty, regulaminy lub uchwały w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego i to co najwyżej do poziomu działu.

Należy zatem zauważyć, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dąbrowa, stanowiący załącznik do uchwały Nr XVI/105/2016 Rady Gminy w Dąbrowie z dnia 30 czerwca 2016 r. nie spełnia powyższych kryteriów. W regulaminie zastosowano podział na rozdziały, w ramach których występują ustępy, punkty i litery. Podstawową jednostką redakcyjną, jaką zastosowano w regulaminie jest zatem ustęp, co należy uznać za nieprawidłową praktykę. W Regulaminie nie została zachowana ciągłość numeracji w obrębie całego aktu prawnego (każdy rozdział Regulaminu posiada odrębną numerację), co czyni ten akt prawa miejscowego nieczytelnym i wywołuje problemy interpretacyjne. Dodatkowo w rozdziale 2. Regulaminu nie została zachowana kolejność numeracji ustępów (1, 2, 3, 4, 3, 4, 5), co powoduje kolejny problem interpretacyjny.

Ze względu na powyższe – w ocenie organu nadzoru – uchwała Nr XVI/105/2016 Rady Gminy w Dąbrowie z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dąbrowa w istotny sposób narusza prawo i wobec tego należy stwierdzić jej nieważność.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy (ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz) w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz