

2718

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO Nr KN.I-4.0911-116/10

z dnia 24 maja 2010 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

Orzekam nieważność §4 pkt 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, a także §7, §16 ust. 3 pkt 1, oraz §20 uchwały Nr XXXII/247/2010 Rady Gminy Zaniemyśl z dnia 26 kwietnia 2010 roku w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zaniemyśl, należącej do Porozumienia Międzygminnego w Jarocinie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

UZASADNIENIE

W dniu 26 kwietnia 2010 roku Rada Gminy Zaniemyśl podjęła uchwałę Nr XXXII/247/2010 w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zaniemyśl, należącej do Porozumienia Międzygminnego w Jarocinie”. Uchwała doręczona została Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 kwietnia 2010 roku.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały stwierdził, co następuje.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.)

Powołany powyżej przepis art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, iż rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu - 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 odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz odpadów z remontów,

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 urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń 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 urządzeń;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów;

5) innych wymagań wynikających z gminnego 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) wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Należy podkreślić, iż ustawowe upoważnienie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zobowiązuje radę gminy do określenia w drodze regulaminu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczących jedynie kwestii wyliczonych w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ww. ustawy. Oznacza to, że regulamin, uchwalony na podstawie ww. przepisów, musi formułować postanowienia jedynie w granicach upoważnienia ustawowego, regulując jedynie kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecnictwie sądowym. Ponieważ podjęty na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego, podejmując taki akt 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 (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 585/06, publ. OwSS 2007/2/34).

Ponadto istotne jest, iż uregulowanie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pozwala na stwierdzenie, że w uchwalanym przez radę regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez ten przepis. Wyliczenie zamieszczone w ustępie 2 wymienionego artykułu ustawy ma bowiem charakter wyczerpujący, co oznacza, iż w regulaminie nie można zamieszczać postanowień wykraczających poza treść art. 4 ww. ustawy. Jednocześnie też wyliczenie przedmiotu uregulowania regulaminem ma charakter obligatoryjny, co oznacza, iż w treści regulaminu muszą znaleźć się uregulowania odnoszące się do wszystkich ośmiu punktów art. 4 ustawy (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 471/06, publ. Dz. Urz. Lubus 2007/3/55).

W ocenie organu nadzoru w przepisach §4 pkt 9, 10, 11, 12, 13, 14 i 15 omawianego regulaminu Rada Gminy Zaniemyśl przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Uregulowania te odnoszą się bowiem do zagadnień dotyczących estetycznego wyglądu nieruchomości. Również kwestionowanych powyżej zapisów nie można uznać jako mieszczących się w granicach określonych przez art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis 5 ust. 1 pkt 5 ustawy stanowi, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez realizację innych obowiązków określonych w regulaminie. Wprawdzie jest to przepis blankietowy i jego zakres zależy wyłącznie od treści uchwały rady gminy, jednakże obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążące na właścicielu nieruchomości na podstawie tego przepisu nie mogą zostać sformułowane w sposób dowolny. Stanowisko takie zostało wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 7 września 2006 r., w którym stwierdził, iż „Organ gminy nie może w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków związanych z estetyką i porządkiem na terenie gminy (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 września 2006 r., sygn. akt II SA/Op 278/06, niepubl.). Sformułowanie „innych obowiązków określonych w regulaminie” oznacza, iż obowiązki te muszą dotyczyć zapewnienia utrzymania czystości i porządku, jednak pojęcie „utrzymanie porządku” nie może być rozumiane zbyt szeroko. Pojęcie to - zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - ogranicza się do gromadzenia, zbierania i usuwania odpadów komunalnych, nie zaś do utrzymania w należyłym stanie i porządku estetycznym

wyglądu nieruchomości.

W przepisie §7 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Zaniemyśl ustaliła minimalne ilości odpadów komunalnych, z których właściciel musi się rozliczyć, tak jak i minimalną częstotliwość wywozu odpadów z terenu gminy Zaniemyśl. Jednocześnie przepis §16 ust. 3 pkt 1 zobowiązuje właściciela nieruchomości jednorodzinnej prowadzącego selektywną zbiórkę odpadów do posiadania umowy na odbiór przynajmniej pięciu frakcji odpadów, oraz przekazania przedsiębiorcy odbierającemu odpady przynajmniej jednego pełnego worka o pojemności nie mniejszej niż 80 l, przynajmniej jednej wyselekcjonowanej frakcji.

Z treści 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika upoważnienie dla rady gminy do określenia rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz warunków rozmieszczania i utrzymania tych urządzeń. Zgodnie bowiem z zapisem art. 4 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń 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 urządzeń.

A zatem przy określaniu tych kwestii rada gminy jest obowiązana uwzględnić, a nie ustalić, średnią ilość odpadów komunalnych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczbę osób korzystających z tych urządzeń. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 585/06 (OwSS 2007/2/34): „(...) norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy nie może stanowić upoważnienia zarówno do określenia przez radę gminy normatywu odpadów, jak i regulowania kwestii związanych ze sposobem ustalania ilości odpadów produkowanych na terenie nieruchomości, czy też dotyczących stawek opłat za świadczone usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych”.

Zdaniem organu nadzoru z wyżej cytowanej normy kompetencyjnej wynika upoważnienie dla rady gminy do określenia rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz warunków rozmieszczania i utrzymania tych urządzeń. Przy określaniu tych kwestii rada gminy jest obowiązana uwzględnić, a nie ustalić, średnią ilość odpadów komunalnych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczbę osób korzystających z tych urządzeń. A za-

tem norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy nie może stanowić upoważnienia rady gminy do ustalenia ilości odpadów produkowanych na terenie nieruchomości oraz obowiązku rozliczenia się z minimalnej ilości odpadów komunalnych.

Rada Gminy Zaniemyśl podejmując badaną uchwałę w przepisach §20 zawarła zapis dotyczący podawania do publicznej wiadomości wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca posiadający lub ubiegający się o uzyskanie zezwoleń na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz na świadczenie usług opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. W ocenie organu nadzoru taki zapis nie mieści się w katalogu spraw objętych regulaminem utrzymania czystości i porządku w gminie, ustalonym w art. 4 ust. 2 ustawy. Zgodnie z art. 7 ustawy, rada gminy określi takie wymagania w formie uchwały, która zgodnie z orzecznictwem jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w odpowiednim dzienniku urzędowym. W związku z tym zbędny jest nakaz podania wymagań do publicznej wiadomości w sposób inny niż wskazany przepisami rangi ustawowej.

Podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący 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. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemanie kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również

niekonkretnie) wskazanych sytuacjach [P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 80]. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach bądź też przyznają tym podmiotom w określonych w tych aktach sytuacjach uprawnienia. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów). Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów (stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu sygn. akt. II SA/Wr 585/06).

Równocześnie organ nadzoru wskazuje, iż ustalony przez ustawodawcę katalog spraw, które zgodnie z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach są objęte regulacją uchwały rady gminy w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, musi być traktowany ściśle. Z brzmienia tego przepisu wynika, że jest to katalog zamknięty i wyznaczający tym samym zakres kompetencji rady. W związku z powyższym brak w regulaminie Rady Gminy w Zaniemyślu zapisów odnoszących się do mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi stanowi naruszenie1 prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Piotr Florek