



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

- **§ 3 ust. 10** z powodu istotnego naruszenia art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, z późn. zm. – zwana dalej ustawą) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
 - **§ 7 ust. 5 i § 9** z powodu istotnego naruszenia art. 4 ustawy oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - **§ 16** z powodu istotnego naruszenia art. 4 i art. 5 ust. 6 ustawy oraz art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym
- załącznika nr NaN do uchwały nr XXXIX/207/09 Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Duszniki-Zdrój, a także:
- załącznika nr 1 do uchwały nr XXXIX/207/09 do Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Duszniki-Zdrój – normatywy wytwarzanych odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych na terenie gminy Duszniki-Zdrój – z powodu istotnego naruszenia art. 4 ustawy oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju na sesji w dniu 26 czerwca 2009 r. podjęła m.in. uchwałę nr XXXIX/207/09 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Duszniki-Zdrój.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lipca 2009 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy: „Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; regulamin jest aktem prawa miejscowego”. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy zawiera zamknięty katalog zagadnień, które podlegają szczegółowemu uregulowaniu przez radę gminy w formie regulaminu i stanowi: „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 myjniemi 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) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania”.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, 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 dyrektywy wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Zgodnie z przepisem art. 4 ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań i obowiązków określonych w pkt 1–8 tegoż przepisu. Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty. Takie rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie poprzez przepisy prawa miejscowego w sferę praw i wolności obywateli. Dlatego też organ stanowiący gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został wyraźnie do tego upoważniony.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że obowiązki, które nałożono w zakwestionowanych zapisach przedmiotowej uchwały, wykraczają poza materię zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1–8 ustawy i Rada Miejska nie miała uprawnienia do ich wprowadzenia.

W § 3 pkt 10 załącznika do przedmiotowej uchwały zapisano: „Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez: 10) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodnika położonego wzdłuż nieruchomości.”.

Należy tu zwrócić uwagę na brzmienie art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy. Zgodnie z tym przepisem regulamin określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do **użytku publicznego**. Z kolei art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek: „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; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych”. Tak więc obowiązek ten zgodnie z ustawą dotyczy jedynie chodników położonych przy drogach publicznych, a nie wszystkich chodników.

Mocą § 7 ust. 5 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła: „Minimalna pojemność urządzeń (za wyjątkiem worków) przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości musi umożliwiać zgromadzenie w ciągu 1 tygodnia podanej w załączniku nr 1 do niniejszego regulaminu objętości odpadów komunalnych.”. W § 9 załącznika do uchwały czytamy: „1. W celu jednolitych normatywów rozliczeń za wywóz odpadów, pomiędzy gminnymi jednostkami organizacyjnymi i innymi podmiotami uprawnionymi, a każdym właścicielem nieruchomości, ustala się jednolity normatyw wywiezionych stałych odpadów komunalnych w ilości rocznej stanowiący załącznik nr 1 do niniejszego regulaminu. 2. Dopuszcza się sposób rozliczania polegający na przyjęciu rzeczywistej ilości wywiezionych odpadów, obliczony jako iloczyn pojemności nominalnej urządzenia do gromadzenia odpadów i krotności wywozu jego zawartości – dotyczy producentów odpadów segregujących selektywnie odpady komunalne. 3. Sposób rozliczania określa umowa zawarta pomiędzy właścicielem a podmiotem uprawnionym.”.

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. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r. sygn. akt IISA/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”.

W kwestionowanych zapisach załączników do uchwały Rada Miejska nie tylko określiła normatyw wytwarzanych odpadów, ale dopuściła przyjęcie rzeczywistej ilości wytworzonych odpadów tylko w stosunku do odpadów zbieranych selektywnie, przez co naruszyła wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP zasadę równości wobec prawa. W tym miejscu należy zauważyć, iż jak słusznie zauważono w § 9 ust. 3 załącznika do uchwały, sposób rozliczania określa umowa między właścicielem nieruchomości a podmiotem uprawnionym do odbioru odpadów. Tym samym Rada, ustalając normatywy wytworzonych odpadów i dając możliwość od ich odstępstwa tylko w stosunku do odpadów gromadzonych selektywnie, naruszyła również zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

Na marginesie można przywołać jeszcze wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 26 listopada 2003 r. sygn. akt XVII Ama 8/03 (Wokanda 2004/12/55): „Gmina nadużywa pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług utrzymania czystości i porządku, narzucając właścicielom nieruchomości nieuczciwe warunki zakupu usług wywozu stałych odpadów komunalnych przez przyjęcie normatywnego sposobu określania ich ilości w oderwaniu od rzeczywistego stanu rzeczy.”.

W § 16 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada postanowiła: „Straż Miejska, inne upoważnione przez Burmistrza Miasta Duszniki-Zdrój osoby oraz jednostki upoważnione do kontroli na mocy odrębnych przepisów, są uprawnione do wykonywania czynności kontrolnych w zakresie stosowania postanowień niniejszego Regulaminu.”.

Jak stanowi art. 5 ust. 6 ustawy: „Nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust. 1–4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.”. Przepis ten ma dwie podstawowe konsekwencje: po pierwsze dotyczy jedynie obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1–4 ustawy, a nie innych obowiązków nałożonych w drodze regulaminu, a po drugie wyraźnie wskazuje jako organ uprawniony do kontroli Burmistrza. Ponadto należy zauważyć, że decyzję, czy powierzyć wykonywanie tych zadań innym osobom, podejmie Burmistrz, a nie Rada w drodze aktu prawa miejscowego. Również na podstawie art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym Burmistrz może powierzyć prowadzenie tych spraw w swoim imieniu Zastępcy Burmistrza lub Sekretarzowi Miasta. Jednocześnie art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy gminnej daje Burmistrzowi kompetencje do określenia sposobu wykonywania uchwał.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC