



NK.II.0911-16/525/09

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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.)

stwierdzam nieważność

§ 15 ust. 3 we fragmencie: „(...) odpłatnie (...)” § 28 ust. 3 oraz § 35 ust. 4 uchwały nr XXXVII/202/09 Rady Gminy Jemielno z dnia 29 października 2009 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jemielno, z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. art. 6 ust. 2 oraz art. 4 ust. 2 pkt 2 i 8 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.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2009 r. Rada Gminy Jemielno podjęła m.in. uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jemielno.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 5 listopada 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXXVII/202/09 Organ Nadzoru stwierdził że:

- § 28 ust. 3 uchwały narusza art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- § 15 ust. 3 uchwały we fragmencie: „(...) odpłatnie (...)” narusza art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- § 35 ust. 4 uchwały narusza art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Uchwałą nr XXXVII/202/09 Rada Gminy Jemielno ustaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jemielno.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „1. 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.

2. 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.”
- Kompetencja rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie budzi wątpliwości.

W § 28 ust. 3 uchwały Rada postanowiła: „Stawki ustalone w ust. 1 (górne stawki za odbiór odpadów komunalnych i transport nieczystości ciekłych) mogą być zmienione lub aktualizowane zarządzeniem Wójta Gminy Jemielno.”

Kwestię ustalania górnych stawek opłat za usługi komunalne reguluje art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem: „Rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1 (odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych).” Wyłączna kompetencja rady do uchwalenia górnych stawek opłat za wspomniane usługi odnosi się również do uchwalenia zmiany tych stawek. Tymczasem w kwestionowanym przepisie uchwały Rada upoważniła Wójta do zmiany i aktualizowania górnych stawek opłat za usługi komunalne.

Zdaniem organu nadzoru zobowiązanie Wójta bądź udzielenie mu kompetencji do ustalenia (zmiany) górnych stawek opłat za usługi komunalne nie mieści się w uprawnieniach Rady, która zgodnie z cytowanym wyżej przepisem, jest jedynym organem uprawnionym do określenia (zmiany) tych stawek, zaś przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie uprawniają jej do przekazania swych kompetencji w tej kwestii organowi wykonawczemu gminy. Rada Gminy, upoważniając Wójta do „zmiany lub aktualizacji” górnych stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i transport nieczystości ciekłych, przekroczyła delegację ustawową. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 6 ust. 7 uprawnia bowiem wójta do wydania z urzędu decyzji, w której ustala on:

- 1) obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych;
 - 2) wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem stawek, o których mowa w ust. 2;
 - 3) terminy uiszczania opłat, o których mowa w pkt 1;
 - 4) sposób i terminy udostępniania urządzeń lub zbiorników w celu ich opróżnienia.
- Brak jest tutaj dla wójta uprawnienia do ustalenia maksymalnych stawek opłat za usługi komunalne.

§ 15 ust. 3 uchwały nr XXXVII/202/09 stanowi: „Do zbierania zwiększonych ilości odpadów komunalnych, oprócz typowych pojemników lub kontenerów, mogą być używane odpowiednio oznaczone worki z tworzyw sztucznych, udostępniane odpłatnie przez podmiot, którym właściciel nieruchomości zawarł umowę.”

Z kolei według § 35 ust. 4 uchwały: „Koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości.”

Należy zauważyć, że katalog zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, określony w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz skonkretyzowany w drodze uchwały rady gminy, jest katalogiem zamkniętym. Między innymi w wyniku braku zwrotu „w szczególności” ustawodawca nie upoważnia rady gminy do dookreślenia innych zasad utrzymania czystości i porządku w gminie, o których nie wspomina cytowany wyżej przepis. Upoważnia on w radę, jak już wspomniano wyżej, do m.in. ustalenia rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz wymagań w zakresie rozmieszczenia i utrzymania tych urządzeń (art. 4 ust. 2 pkt 2 przedmiotowej ustawy). Rada nie posiada zatem kompetencji do określenia kwestii odpłatności bądź bezpłatności udostępniania urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych przez podmioty prowadzące działalność w zakresie odbioru odpadów, z którymi właściciel nieruchomości zawarł stosowną umowę. To umowa między właścicielem nieruchomości a wspomnianym podmiotem powinna regulować koszty związane z dostarczeniem urządzeń do zbierania odpadów komunalnych spełniających wymagania określone w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. Rada gminy, na podstawie cytowanego przepisu kompetencyjnego, nie posiada uprawnienia do ingerowania w treść stosunku prawnego poprzez określenie niektórych jego składników (w tym przypadku odpłatności za świadczoną przez jedną ze stron usługę).

Podobne uwagi należy odnieść do regulacji § 35 ust. 4 uchwały nr XXXVII/202/09, w którym Rada zdecydowała o obciążeniu właścicieli nieruchomości kosztami przeprowadzenia deratyzacji. Art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Naruszeniem prawa jest zatem przekroczenie delegacji ustawowej i postanowienie dodatkowo o kosztach deratyzacji, do czego ustawodawca już nie upoważnia.

Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., w uzasadnieniu którego stwierdzono, iż do źródeł polskiego prawa stosuje się takie zasady przyjęte w polskim systemie

prawnym, jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze (...)” (K25/99 OTK 2000/5/141).

W związku z powyższym Organ Nadzoru postanawia 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