



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 8 czerwca 2018 r.

Poz. 2719

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.120.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 6 czerwca 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§§ 5 ust.5, 7, 8, 10, 14 ust.1 pkt 4 i ust.2, 17 ust.2, 18 ust.4, 20 oraz słów ujętych w nawiasie „odległość pomiędzy wystawionymi odpadami a miejscem postoju pojazdu odbierającego odpady nie może być większa niż 15 m” w § 13 ust.2 uchwały Nr LVIII/1307/18 Rady Miasta Krosna z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Krosno.

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2018 r. Rady Miejska w Krośnie podjęła uchwałę Nr LVIII/1307/18 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Krosno.

Oceniając powyższą uchwałę organ nadzoru miał na uwadze zasadę legalizmu, nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). W myśl tej zasady w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Tym samym, sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli niezajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy. Poza tym, każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy zaakcentować, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Najważniejszym źródłem prawa jest Konstytucja, następnie ratyfikowane umowy międzynarodowe i ustawy. Wszystkie zaś akty wykonawcze (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodnie ze wskazanymi aktami prawnymi wyższego rzędu. Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa, obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego do wydawania tych aktów wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia zapisów ustawowych. Regulacje zawarte

w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10).

W niniejszej sprawie zakres spraw przekazanych do uregulowania w gminnym regulaminie utrzymania czystości i porządku oraz wytyczne dotyczące treści tego aktu prawa miejscowego wyznacza art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1289). Zgodnie z przepisami tego unormowania 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) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jednolicie, że przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu, ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustawowe wyliczenie zagadnień, które regulamin winien zawierać jest wyczerpujące, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12 ; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 527/06 ; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 59/07). Oznacza to, że nie można w nim zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 4 ust. 2 cytowanej ustawy. Z drugiej strony unormowanie to zawiera katalog obligatoryjnych elementów objętych uregulowaniem w regulaminie gminnym. Tym samym w regulaminie powinny znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 12 czerwca 2012 r. sygn. akt II SA/Op 229/12).

W świetle poczynionych uwag za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami (w szczególności z normą upoważniającą, z konstytucyjną zasadą praworządności - art. 7 Konstytucji RP) należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego. Odnieść to należy zarówno do zakresu spraw mających być objętych regulaminem, ale także do kwestii związanych

z zakazem obejmowania, zastępowania czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w regulaminie przepisów z nią sprzecznych (jak też z innymi aktami wyższego rzędu).

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że ocena czy dany akt normatywny wydany został w ramach, czy też z przekroczeniem upoważnienia ustawowego winna być dokonana z punktu widzenia charakteru prawnego upoważnienia ustawowego i jego zakresu w konkretnej sprawie merytorycznej, z uwzględnieniem poprawności legislacyjnej wynikającej z przepisów rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej.

W § 5 ust.5, § 8 i § 20 regulaminu Rada Miasta 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 ciążyące 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”.

W § 7 uchwały Rada Miejska wprowadziła regulację, zgodnie z którą opróżnione opakowania przed umieszczeniem w pojemniku na odpady należy, jeżeli rodzaj materiału na to pozwala, trwale zgnieść tak, aby opakowania zachowały zmniejszoną pojemność. 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 zginiatania 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 nieprawidłowe należy uznać także unormowania § 10, § 13 ust.2 i § 14 ust.1 pkt 4) regulaminu w zakresie, w jakim nakazuje właścicielowi nieruchomości umiejscowienia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie w miejscu trwale oznaczonym, zabezpieczonej np. przez budowę altany. Stwierdzić należy, że art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., upoważniający radę gminy do określenia warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, nie zezwala na ustalanie charakterystyki miejsca ustawienia pojemników, ale istotne jest w świetle art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., aby właściciel wyposażył nieruchomość w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych i aby podmiot odbierający odpady miał możliwy dostęp do tych pojemników w czasie ustalonego odbioru odpadów. Przy czym nie ma podstaw do nakazywania właścicielowi, aby równał i utwardzał teren ustawienia pojemników w celu odebrania odpadów komunalnych i zmuszania go do oznakowania miejsca umieszczenia pojemników. Lokalny prawodawca powinien mieć na uwadze, że treść nakazów obciążających właściciela nieruchomości powinna być logiczna, obiektywnie wykonalna, w zakresie niezbędnym do zapewnienia utrzymania porządku w gminie, a przez to jak najmniej ingerująca w wykonywanie prawa własności, które podlega szczególnej ochronie prawnej. Uwzględnić należy więc, że podmiot odbierający odpady komunalne nie musi wcale dojeżdżać do miejsca stałego usytuowania pojemników, gdy możliwie jest przemieszczenie samego pojemnika, np. wystawienie go przez właściciela na czas odbioru odpadów.

Nie znajduje również podstaw prawnych wymóg określony w § 17 ust. 2 nakazujący obecność właściciela przy odbiorze nieczystości.

Poza zakresem delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy znajduje się także § 18 ust. 4 regulaminu, w którym Rada Miejska ustaliła zasady rozmieszczenia urządzeń przeznaczonych do gromadzenia

nieczystości płynnych. Tematyka taka wykracza poza treść delegacji art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, który pozwala tylko na określenie warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, a nie zbiorników na nieczystości ciekłe. Lokalizację takich zbiorników reguluje już rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422).

Bezpodstawnie też lokalny prawodawca rozstrzygnął w § 20 regulaminu, o zakazie „zagęszczania odpadów komunalnych zbieranych w pojemnikach w sposób uniemożliwiający ich usunięcie z pojemnika”, w oparciu o postanowienia wynikające z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami. Logiczny jest wniosek, że skoro WPGO nie zawiera norm powszechnie obowiązujących, nie jest bowiem aktem prawa miejscowego, nie może być zatem sam w sobie źródłem ograniczeń dla właścicieli nieruchomości. Tym samym zasady dotyczące innych wymagań wynikających z WPGO, jak to stanowi art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy należy formułować w formie zaleceń, postulatów, czy pouczeń, a nie nakazów. W wyroku z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14 Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie jest aktem, którego ranga pozwala na formułowanie nowych obowiązków wobec właścicieli nieruchomości. W akcie tym w zakresie wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dopuszczalne jest kierowanie do adresatów norm jedynie zaleceń, pouczeń i zapisów o charakterze edukacyjnym, mających kreować pewne zachowania w sferze postępowania z odpadami.

Odnośnie argumentów przytoczonych w piśmie Prezydenta Krosna z dnia 29 maja 2018 r., iż uchwalając Regulamin Rada brała pod uwagę obowiązki wynikające z art. 5 ust. 1 ustawy, należy zauważyć, że przepis powyższy nie stanowi takiego upoważnienia, który nakłada na właścicieli obowiązek zapewnienia czystości i porządku poprzez realizację innych obowiązków określonych w regulaminie, ponieważ tak sformułowane obowiązki jak w zakwestionowanych przepisach przedmiotowej uchwały, wykraczają poza normę kompetencyjną zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy.

Odnosząc się zatem do wskazanych powyżej zarzutów Prezydenta, 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. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Jednocześnie normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, albowiem zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 25/99, OTK 2000/5/141).

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
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak