WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.63.14.2013.BSZ2

Wrocław, dnia 26 kwietnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 1 ust. 2 pkt 4, 12, 13, 19, 20 i 22, § 3 ust. 6, § 4 ust. 3 oraz § 17 uchwały Rady Gminy Legnickie Pole Nr XXVI/145/2013 z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Legnickie Pole.

UZASADNIENIE

Na sesji dnia 21 marca 2013 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.), Rada Gminy Legnickie Pole podjęła uchwałę nr XXVI/145/2013 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Legnickie Pole. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27.03.2013 r.

Podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym:„ *1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwala 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 przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych, b) uprzątanie 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 .*"

Wskazany wyżej przepis wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sposób sformułowania art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień (co wynika z jednoznacznie brzmiącego zalecenia: „regulamin określa...”), a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwałodawczej Rady Gminy. Należy również zauważyć, że wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie

ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że w § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy Legnickie Pole uchwaliła słowniczek pojęć, wg. którego "*Ilekroć w Regulaminie jest mowa o* (...) 4) *mieszkańcu - rozumie się przez to osobę mającą na terenie gminy miejsce zamieszkania w rozumieniu przyjętym w Regulaminie; (...) 12) podmiot uprawniony - rozumie się przez to przedsiębiorcę wpisanego do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, działającego na podstawie zawartej z Wójtem Gminy Legnickie Pole umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz 391, 951, z 2013 r.. poz. 21, 228); 13) terenach przeznaczonych do użytku publicznego - na potrzeby niniejszego Regulaminu, rozumie się przez to miejsca publiczne służące do zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności, w szczególności w zakresie rekreacji, wypoczynku, komunikacji i edukacji; (...) 19) kompostownikach - na potrzeby niniejszego Regulaminu, rozumie się przez to zbiornik, w którym w procesie biodegradacji z odpadów roślinnych i zwierzęcych powstaje nawóz organiczny, 20) punktach selektywnego zbierania odpadów - na potrzeby niniejszego Regulaminu, rozumie się przez to stacjonarny punkt selektywnego zbierania odpadów oraz mobilny punkt selektywnego zbierania odpadów w postaci specjalistycznego podjzadu odbierającego odpady komunalne; (...) 22) odpady komunalne zmieszane - na potrzeby niniejszego Regulaminu, rozumie się przez to gromadzone w jednym pojemniku różne frakcje odpadów komunalnych.*".

Zdaniem organu nadzoru definiowanie pojęć ustawowych bez wyraźnej kompetencji udzielonej przez ustawodawcę jest istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie z § 146 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908), w „*akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia .*".

Ponadto zgodnie z § 149 przedmiotowego rozporządzenia „ *W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.* ".

Wskazane przez organ nadzoru naruszenie prawa ma zatem charakter istotny za każdym razem kiedy w uchwale dokonuje się definiowania pojęć już zdefiniowanych przez ustawodawcę, jak również tych pojęć które zostały użyte w ustawie. Zgodnie z zasadą legalizmu, sformułowaną w art. 7 Konstytucji RP, zakres działania organów państwa musi opierać się na podstawie prawnej, a granice ich aktywności wyznaczają normy prawne określające kompetencje, zadania i tryb postępowania. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. Wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać (wyrok NSA z dnia 26.02.2010 r. sygn. akt II OSK 1966/2009).

Wskazać należy, że pojęcia " *mieszkańca* " i " *kompostownik* " czy zwroty " *podmiot uprawniony* ", " *tereny przeznaczone do użytku publicznego* ", " *punkty selektywnego zbierania odpadów* " czy " *odpady komunalne zmieszane* " nie spełniają wymogów określonych w § 146 i § 149 w/w rozporządzenia, nie stanowią pojęć wieloznacznych, nie są określeniami nieostrymi, ich znaczenie jest powszechnie zrozumiałe, a regulowana dziedzina nie wymaga ustalenia nowego znaczenia tych pojeć, zatem nie zachodzą okoliczności uzasadniające dokonanie ich zdefiniowania. Poza tym pojęcia " *terenów przeznaczonych do użytku publicznego* ", " *punktów selektywnego zbierania odpadów* " oraz " *odpadów komunalnych zmieszanych* " są zwrotami, którymi posługuje się ustawa. Zwraca uwagę fakt, że pomimo zdefiniowania pojęcia " *mieszkańca* " Rada Gminy Legnickie Pole nie użyła go w uchwale w żadnym miejscu.

Podkreślenia wymaga także, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in.

specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach prawnych nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

W związku z powyższym zdaniem organu nadzoru § 1 ust. 2 pkt 4, 12, 13, 19, 20 i 22 przedmiotowej uchwały Rady Gminy Legnickie Pole, narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 146 i § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej". Pozostałe definicje, zawarte w § 1 ust. 2 uchwały, odsyłają do przepisów odrębnych lub powtarzają definicje ustawowe, co zdaniem organu nadzoru stanowi nieistotne naruszenie prawa.

Postępowanie nadzorcze wykazało ponadto, że w § 3 ust. 6 uchwały postanowiono, że: " *Odpady komunalne zmieszane nie mogą zawierać rodzajów odpadów wymienionych w § 3 ust. 2 pkt 2*)." . Zdaniem organu nadzoru przepis ten stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o zachowaniu czystości i porzadku w gminach. Analiza § 3 wskazała, że Rada Gminy Legnickie Pole uregulowała w nim wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Przewidzano w nim zarówno sytuacje kiedy właściciel nieruchomości deklaruje selektywne zbieranie odpadów komunalnych (ust. 3), jak i takie, kiedy nie deklaruje selektywnego zbierania odpadów. Bowiem, zgodnie z wolą ustawodawcy, gmina może zróżnicować stawkę opłaty za odbiór odpadów (art. 6k ust. 3 ustawy), w zależności od deklaracji właściciela nieruchomości czy odpady będą zbierane w sposób selektywny, czy też nie. Podjęcie decyzji o sposobie zbierania odpadów komunalnych pozostaje jednak zawsze w gestii właściciela nieruchomości. Zatem zbieranie odpadów w sposób selektywny, za niższą opłatą, jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem właściciela nieruchomości.

Tymczasem postanownienia § 3 ust. 6 przedmiotowej uchwały, niezależnie od deklaracji właściciela nieruchomości, nakładają na niego obowiązek selektywnej zbiórki odpadów, w zakresie wymienionych w § 3 ust. 2 pkt 2 frakcji odpadów. Wykonanie nałożonego obowiązku sprawiłoby, że " *odpady komunalne zmieszane* " nie będą już zmieszane, bowiem właściciel będzie miał obowiązek wyselekcjonować z nich dwanaście frakcji odpadów (§ 3 ust. 2 pkt 2 uchwały). W konsekwencji należy uznać, że w Gminie Legnickie Pole nie będzie możliwe inne zbieranie odpadów niż w sposób selektywny, co w istotny sposób narusza art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porzadku w gminach, poprzez przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący i ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości.

Mocą § 4 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Legnickie Pole postanowiła, że: " *3. W przypadku oblodzenia części nieruchomości służącej do użytku publicznego należy niezwłocznie posypać piaskiem lub innym środkiem zapobiegającym śliskości w celu jej zlikwidowania* .".

Regulacja § 4 ust. 3 uchwały stanowi, zdaniem organu nadzoru, przekroczenie kompetencji udzielonej przez ustawodawcę. Należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 4 ust. 2 pkt 1lit. b ustawy. Zgodnie z tym przepisem regulamin określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące uprzątanie 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 (...)". Obowiązek usuwania czy zapobiegania śliskości chodnika nie mieści się zatem w przedmiotowej kompetencji, bowiem ustawa w art. 4 ust. 2 pkt 1b i w art. 5 ust. 1 pkt 4 mówi jedynie o uprzątnięciu błota, śniegu i lodu i innych zanieczyszczeń. Równocześnie, jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, likwidacja śliskości nie jest obowiązkiem w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach (wyrok WSA II SA/Ol 145/11).

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru stwierdza, że § 4 ust. 3 przedmiotowej uchwały stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o czystości i porządku w gminach.

Mocą § 17 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Legnickie Pole postanowiła, że: " *Kontrolę i egzekwowanie postanowień niniejszego Regulaminu sprawuje Wójt Gminy Legnickie Pole oraz osoby upoważnione przez Wójta Gminy Legnickie Pole .* "

Tymczasem zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach " *Nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust. 1-4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.*". Zatem zgodnie z wola ustawodawcy wójt sprawuje nadzór. Pojęcie nadzoru i kontroli nie są pojęciami zamiennymi. W teorii prawa administracyjnego przyjmuje się, że nadzór jest to prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na nadzorowany obszar. Kontrola jest zatem pojęciem węższym niż nadzór i z tego powodu nie powinna być używana w aktach prawnych administracji publicznej jako synonim.

Dokonana w § 17 przedmiotowej uchwały modyfikacja pojęciowa wpływa na modyfikację zakresu obowiązków wójta określonych przez ustawodawcę w ustawie o czystości i porządku w gminach. Biorąc pod uwagę, że dokonana została bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, należy uznać, że narusza prawo w sposób istotny, co uzasadnia stwierdzenie nieważności kwestionowanego przepisu.

Wskazać również należy, że obowiązki i uprawnienia wójta dotyczące kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy zostały przez ustawowdawcę określone w rozdziale 4c ustawy o utrzymaniu czystości i porzadku w gminach. W art. 9u ust. 2 ustawodawca odsyła również do innych regulacji ustawowych zawartych w przepisach art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.10). Z kolei art. 9v ust. 1 ustawy o czystości i porządku w gminach uprawnia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do wystąpienia z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wójt może powierzyć prowadzenie spraw w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Na mocy art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt decyduje o sposobie wykonywania uchwał rady gminy. Należy zatem zauważyć, że w gestii wójta, a nie rady gminy, pozostanie decyzja, czy obowiązki te wykonywać będzie sam, czy też przekaże ich wykonywanie zgodnie z art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem organu nadzoru przekroczenie normy kompetencyjnej określonej w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o czystości i porządku w gminach, modyfikacja przepisu ustawowego art. 5 ust. 6 tejże ustawy, jak również naruszenie kompetencji wójta gminy określonych w art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności § 17 uchwały jako naruszającego prawo w sposób istotny.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa