

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.240.2013.AHor

z dnia 23 października 2013 r.

Rada Miejska w Witnicy

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr LI/259/2013 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 26 września 2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Witnica.

Uzasadnienie

W dniu 26 września 2013 r. Rada Miejska w Witnicy podjęła Uchwałę Nr LI/259/2013 w sprawie zmiany Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Witnica. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 października 2013 r.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Witnicy postanowiła dokonać zmiany Uchwały Nr XXXVI/172/2012 z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Witnica (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2012 r. poz. 2803 ze zm.) poprzez dodanie ust. 6 w § 10 o treści: „Zabrania się oddawania do utylizacji firmie odbierającej śmieci zmieszanych odpadów komunalnych w workach i opakowaniach innych niż pojemniki i kontenery wymienione w § 10 ust. 2 niniejszego Regulaminu, a także w formie luźnej, nieuporządkowanej. W szczególności zabrania się wystawiania i wysypywania odpadów komunalnych obok pojemników i kontenerów przeznaczonych do odbierania tych odpadów”.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała istotnie narusza prawo tj. art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012r., poz. 391 ze zm.) – dalej jako ustawa.

Stosownie do treści art. 4 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 (ust. 1). Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. 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: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników (ust. 2 pkt 2); częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (ust. 2 pkt 3).

Wskazać należy, iż przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i w zakresie ściśle określonym. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to Rada Gminy mogła dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Podkreślić należy, iż elementy wskazane w powyższym przepisie mają charakter wyczerpujący, 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 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006r., sygn. akt II SA/Wr 527/06; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007r., sygn. akt II SA/Rz 59/07). Wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem

prawa. W wyroku z dnia 8 listopada 2007 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt II SA/GI 531/07 (Lex Polonica 2117632), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, iż z literalnego brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy wynika, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Rada winna zatem ująć w przedmiotowym regulaminie wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, bowiem zawiera on normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 roku (sygn. akt II SA/Bd 845/2006, LexPolonica nr 2117621) stwierdzono nadto, iż wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej zaś strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Rada gminy jest zatem nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy. Brak uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy, podobnie jak i przekroczenie upoważnienia, uznawany jest za istotne naruszenie prawa (vide: Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Bogusław Dziadkiewicz "Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach" LexisNexis Warszawa 2007, str. 155 - 156, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2006 roku, sygn. akt II SA/Op 445/2006 niepubl.).

Rada Miejska w Witnicy podejmując Uchwałę Nr XXXVI/172/2012 w rozdziale 3 „Rodzaje i minimalna pojemność urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunki rozmieszczenia tych urządzeń i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym” (w § 10 - 13) wypełniła delegację z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, natomiast w rozdziale 4 „Częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego” (w § 14) wypełniła delegację z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. W § 10 ust. 2 Uchwały Nr XXXVI/172/2012 Rada w sposób kompletny i wyczerpujący uregulowała dopuszczalny rodzaj i minimalną pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, w ust. 5 określiła warunki utrzymywania tych pojemników, natomiast w ust. 4 dopuściła możliwość gromadzenia odpadów segregowanych w workach foliowych. Z zapisów tych w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości wynika, iż jedynie selektywnie zbierane odpady komunalne mogą być gromadzone w workach, natomiast zmieszane odpady komunalne muszą być gromadzone w pojemnikach o rodzaju i pojemności określonej w § 10 ust. 2. Z kolei w § 14 Rada uregulowała częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych.

W przywołanym wyżej przepisie Uchwały Nr LI/259/2013 Rada pomieszała dwie materie – rodzaj i minimalną pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, warunki rozmieszczania tych pojemników oraz sposób pozbywania się odpadów komunalnych. Samo zredagowanie tego przepisu jest błędne – Rada użyła w nim zwrotu „zabrania się”, sformułowała więc zakazy, do czego nie była upoważniona w delegacji ustawowej. Zadaniem organu stanowiącego gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku było bowiem określenie 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 oraz uregulowania częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, co zresztą jak już wskazano wyżej, Rada Miejska uczyniła w Uchwale Nr XXXVI/172/2012. Obowiązek ten należy wypełnić w sposób pozytywny, tj. poprzez wskazanie dopuszczalnych rodzajów i pojemności pojemników, warunków ich rozmieszczania oraz utrzymania w odpowiednim stanie, a także dopuszczalnego sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, w tym także ich gromadzenia na terenie nieruchomości.

Należy również podkreślić, że zakwestionowany przepis został sformułowany w sposób niedbały i nie koresponduje z pozostałymi postanowieniami regulaminu. Rada posłużyła się w nim takim zwrotem jak: oddawanie do utylizacji firmie odbierającej śmieci. W świetle pojęć i zwrotów, jakimi posłużył się ustawodawca w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz pozostałych przepisów regulaminu, mogą pojawić się uzasadnione wątpliwości co do znaczenia tego zapisu. Akty prawa miejscowego należy formułować w sposób możliwie jasny, czytelny i zrozumiały dla ich adresatów. Jeśli prawodawca posługuje się w akcie prawnym różnymi zwrotami oznacza to, że mają one inne znaczenie i nie należy ich utożsamiać. W związku z tym oddawanie do utylizacji śmieci mogłoby, a w zasadzie powinno, być inaczej rozumiane niż pozbywanie się odpadów komunalnych.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek