



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 20 kwietnia 2023 r.

Poz. 2731

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 36/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 19 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 w części, w której ustala brzmienie § 16 ust. 2 i 3, w uchwale nr XLI/370/23 Rady Gminy Bobrowo z dnia 16 marca 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bobrowo.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XLI/370/23 Rada Gminy Bobrowo wprowadziła zmiany w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bobrowo. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 marca 2023 r. Zawiadomieniem z 6 kwietnia 2023 r. znak WNK.DT.4131.13.2023 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi stanowisko Gminy przedstawiono w piśmie z dnia 14 kwietnia 2023 r., w którym podjęto polemikę wobec zgłoszonych zarzutów.

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 4 ust. 1-2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519), zwanej dalej „ustawą”. Przepis ten upoważnia radę gminy do określa zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, które dotyczą ściśle wskazanego katalogu spraw m. in. wymagań w zakresie:

- 1) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości;
- 3) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;
- 4) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Dodatkowy, fakultatywny zakres zagadnień regulaminu jest oznaczony w art. 4 ust. 2a ustawy, w tym możliwość wprowadzenia innych obowiązków dotyczących „utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości”.

Regulamin jest aktem prawnym określającym szczegółowe obowiązki właścicieli nieruchomości, których przestrzeganie jest sankcjonowane karą grzywny (art. 10 ust. 2a ustawy), dlatego istotne jest ściśle przestrzeganie zakresu upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.” Regulamin będący aktem wykonawczym uszczegóławia podstawowe obowiązki ustalone w ustawie i nie powinien tworzyć jakościowo nowych powinności. Podstawowe obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku na nieruchomości zostały określone w art. 5-6a ustawy.

Mając na uwadze obowiązek przestrzegania zakresu upoważnienia oraz wykładnię orzecznictwa sądów administracyjnych należy zakwestionować zapis § 16 ust. 2 i 3 nowelizowanego Regulaminu, w którym nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek zgłaszania faktu rozpoczęcia i zaprzestania użytkowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków celem wpisania lub wykreślenia z ewidencji prowadzonej przez gminę.

Zapis ten nawiązuje do obowiązku organu gminy prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, który w podstawowej redakcji został ustalony w 2001 r. (art. 3 ust. 5 ustawy). Obowiązek gminy nie jest powiązany z obowiązkiem administracyjnym właścicieli nieruchomości do zgłaszania tego rodzaju danych do rejestru. W systematyce ustawy dane tego rodzaju organ gminy uzyskuje od przedsiębiorców odbierających nieczystości ciekłe ze sprawozdań kwartalnych, o których mowa w art. 9o ustawy. Ponadto wójt gminy jest uprawniony do kontrolowania właścicieli nieruchomości w zakresie obowiązku pozbywania się nieczystości ciekłych (art. 6 ust. 5a-5c ustawy). Opisane zadanie organu zostało ustalone ustawą w sposób uniwersalnych dla wszystkich gmin bez potrzeby jego uzupełniania stosownie do warunków lokalnych w drodze prawa miejscowego. Wobec tego w analizowanej uchwale wykreowano nowy obowiązek administracyjny właścicieli nieruchomości, który nie jest znany ustawie.

W nawiązaniu do podstawy prawnej ustaloną uchwałą urzędowy obowiązek nie jest określeniem „częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości”. (art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy) W tym zakresie również Gmina w swoim stanowisku powołała wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 października 2015 r. sygn. IV SA/Po 692/15, w którym Sąd wyjaśnił, że: „Przepis ten jedynie umożliwia określenie częstotliwości i sposobu usuwania odpadów z nieruchomości. A więc dotyczy nie obowiązku (zasady), a jedynie kwestii technicznych związanych z usunięciem odpadów.”

Natomiast wbrew argumentom Gminy, podstawy prawnej dla takiego rozwiązania nie stanowi art. 4 ust. 2a pkt 8 ustawy bowiem kwestionowany zapis uchwały nie ustala warunków utrzymania czystości „na terenie nieruchomości” – w rozumieniu przepisu, który z uwagi na wymogi konstytucyjne podlega ścisłej wykładni.

Analizowany przepis stanowi umocowanie do uszczegółowienia powinności właścicieli odnoszących się do obszaru własnej nieruchomości (np. działań dotyczących zbierania i pozbywania się odpadów oraz pozbywania się nieczystości ciekłych, z nieruchomości). Ustawodawca uznał, że nie wszystkie szczegółowo wymienione zagadnienia w art. 4 ustawy mogą wyczerpująco służyć realizacji obowiązków ustawowych właścicieli nieruchomości. Uszczegółowienie obowiązku „utrzymania czystości” (definiowanego treścią obowiązków ustawowych) następuje poprzez ustalenie kwestii wykonawczych, w tym technicznych. Natomiast obowiązek ustalony kwestionowaną uchwałą dotyczy współdziałania przy realizacji zadań własnych organu administracji. Jak już wyjaśniono ustawa nie stanowi o obowiązku administracyjnym właścicieli zgłoszenia danych do ewidencji, dlatego też nie zawiera upoważnienia dla rady gminy do kreślenia np. trybu jego realizacji.

W wykładni systemowej, regulamin utrzymania czystości i porządku w ogóle nie zajmuje się sferą organizacji obowiązków urzędowych właścicieli nieruchomości. Regulamin ma charakter regulacji uniwersalnej dedykowanej organizacji utrzymania czystości, w tym odbioru odpadów głównie na zasadach rynkowych. Natomiast system publiczny odbioru odpadów stanowi szczególny zakres przedmiotowy ustalony w przepisach rozdziału 3a ustawy (Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę). W tej części ustawa określa zasady odbioru odpadów przez gminę, w tym kompetencje organów i obowiązki właścicieli związane z postępowaniem administracyjnych w sprawach zgłaszania i rozliczania deklaracji dotyczących opłaty publicznoprawnej za odbiór odpadów.

W ocenie organu nadzoru analizowany art. 4 ust. 2a pkt 8 ustawy nie powinien stanowić podstawy dla kreowania dowolnych obowiązków, które wiążą się z tematyką ustawy, a w szczególności obowiązków wobec organów władzy publicznej sankcjonowanych karą grzywny (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 10 ust. 2a ustawy).

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12: „Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podstawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada.” „Upoważnienie ustawowe nie może być tak sformułowane, że będzie dopuszczać zupełną swobodą, czy nawet dowolność w procesie stanowienia prawa miejscowego. Nie można bowiem pominąć tego, że skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia (wyr. TK z 12.1.2000 r., P 11/98,

OTK 2000, Nr 1, poz. 3; zob. też wyr. TK z 5.2.2008 r., K 34/06, OTK-A 2008, Nr 1, poz. 2). Zatem sama dopuszczalność ograniczeń praw i wolności musi być uzależniona od unormowań zawartych w ustawie. Podstawa do tych ograniczeń powinna znaleźć wyraz w odpowiedniej szczegółowości upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że konstrukcja upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego wymaga uwzględnienia, z jednej strony, kwestii odpowiedniej szczegółowości unormowań ustawowych dotyczących zagadnień objętych wyłącznością ustawy, a z drugiej strony, pozostawienia powiatowi pewnego obszaru swobody, odpowiedniego do jego pozycji ustrojowej i koniecznego do efektywnego realizowania celu ustawy w kontekście specyfiki uwarunkowań lokalnych (M. Wiącek, *Upoważnienie...*, s. 109).” (S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis)

Również w orzecznictwie można znaleźć przykłady kwestionowania tego rodzaju zapisów uchwał: „Zdaniem organu nadzoru wprowadzając wyżej wskazane zapisy Rada Miejska w Swarzędzu przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego poprzez nałożenie w przedmiotowej uchwale obowiązków, które nie są objęte treścią art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U z 2016 r. poz. 250 ze zm.). W ocenie organu nadzoru w ramach ww. przepisu nie mieści się, nałożenie na właścicieli nieruchomości i posiadaczy ogrodu działkowego obowiązku zgłaszania przydomowej oczyszczalni ścieków lub zbiornika bezodpływowego do gminnej ewidencji oraz zgłaszania faktu i przyczyny zaprzestania użytkowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków celem wykreślenia z ewidencji prowadzonej przez gminę.

Rada gminy nie jest upoważniona do nałożenia wyżej wskazanych obowiązków, ponieważ stanowi to bezprawne rozszerzenie obowiązków wynikających z art. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 25 listopada 2016 r. KN-I.4131.1.449.2016.2)

„W tym kontekście należy przede wszystkim zwrócić uwagę - co podkreślił organ nadzoru w uzasadnieniu skargi, że obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie postępowania z nieczystościami ciekłymi zostały w sposób wyczerpujący uregulowane w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 2, 3a i 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W uznaniu Sądu w granicach kompetencji przyznanej Radzie Gminy przez ustawodawcę w stanowiącym podstawę prawną zaskarżonych aktów przepisie art. 4 ust. 2 (pkt 3) powołanej powyżej ustawy nie zawiera się upoważnienie do obligowania właścicieli nieruchomości do składania corocznie oświadczenia o sposobie uregulowania gospodarki ściekowej, ani do sankcjonowania zaniechania w tym przedmiocie. Prawdopodobnie – zdaniem Sądu – Wojewoda Dolnośląski w motywach skargi wyjaśnia, że powszechnie obowiązujący charakter norm przyjętych aktem uchwałodawczym zobowiązuje do kwestionowania ich treści wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego, ale przede wszystkim w sposób precyzyjnie i ściśle realizujący delegację ustawową i z zachowaniem reguł prawidłowej legislacji, które m.in. zakazują regulowanie w akcie wykonawczym gminnym kwestii już uregulowanych normą prawa powszechnie obowiązującego wyższej rangi.” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 listopada 2013 r. II SA/Wr 576/13)

„Na temat przekroczenia delegacji ustawowej w tym zakresie w prawomocnych wyrokach wypowiedziały się już sądy administracyjne, a Sąd sprawę niniejszą rozpoznający przyjmuje je za swoje (por. prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 września 2020 r. sygn. IV SA/Po 754/20 oraz prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 30 grudnia 2019 r., sygn. II SA/Ke 853/19).” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 maja 2021 r., IV SA/Po 62/21)

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Wobec tego Rada Gminy Bobrowo podejmując uchwałę nr XLI/370/23 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustawy i Konstytucji RP, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w oznaczonej części.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz