



Bydgoszcz, 31 lipca 2019 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DW.IV.4131.42.2019.LK

SEKRETARIAI
Przewodniczącego Rady Miasta
Włocławek
02.08.2019
Miej. wpił. Nr

P. Dyduła
[Signature]
Gmina Miasto Włocławek

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR 67/2019

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 556 z późn. zm.)

orzekam

o nieważności uchwały nr XI/97/2019 Rady Miasta Włocławek z dnia 25 czerwca 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Włocławek.

Uzasadnienie

W dniu 25 czerwca 2017 r. Rada Miasta Włocławek podjęła uchwałę nr XI/97/2019 zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Włocławek. Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 lipca 2019 r.

Zawiadomieniem z dnia 19 lipca 2019 r., znak: WNK.DW.IV.4131.42.2019.LK organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Prezydent Miasta Włocławek pismem z dnia 25 lipca 2019 r., znak: GOK.7021.414.2019 wyraził swoje stanowisko, według którego uchwała nie narusza obowiązujących przepisów prawa i jest z nimi zgodna.

Mając na względzie przedstawione argumenty organ nadzoru podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w Zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Jako podstawę prawną uchwały nr XI/97/2019 powołano przepis art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 1454 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Zgodnie natomiast z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, rada gminy po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, ustala w drodze uchwały, regulamin określający szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków i wymagań określonych w ust. 2 pkt 1-8 tego przepisu. Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego.

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę do określenia szczegółowych zasad postępowania jest zamknięty. Takie rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie poprzez przepisy prawa miejscowego w sferę praw i wolności obywateli. Prawodawca określił w sposób enumeratywny, co powinna zawierać taka uchwała. Dlatego też organ uchwałodawczy gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został wyraźnie do tego upoważniony. Stąd też rada nie może w drodze uchwały wychodzić poza zakres spraw wskazanych ustawowo. Brak określenia któregoś z elementów jaki i przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa. Wskazując zakres zagadnień podlegających unormowaniu w regulaminie czystości i porządku, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem „regulamin określa”, co prowadzi do wniosku, że treść tego regulamin musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej (wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14 publ. Centralna Baza Orzeczeń Administracyjnych).

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.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 27 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 130/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Administracyjnych) stwierdza się, że wyliczenie elementów (zawartości) regulaminu ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie można w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza ramy wyznaczone treścią art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jednocześnie, zdaniem Sądu przepis ten zawiera obligatoryjne elementy regulaminu, co powoduje, że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie tam wymienionych zagadnień. Rada gminy nie ma prawa do uchwalenia regulaminu, w którym uregulowano by zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż

wskazany przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 ustawy, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 531/2007 (publ. LEX nr 364969) stwierdzając, że rada winna ująć w przedmiotowym regulaminie wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, bowiem zawiera on normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym.

W § 1 pkt 1 uchwały nr XI/97/2019 Rady Miasta Włocławek z dnia 25 czerwca 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Włocławek postanowiono, że właściciele nieruchomości zapewniają systematyczne pozbywanie się odpadów komunalnych i w tym celu zapewniają ustawienie pojemników i worków do zbierania odpadów komunalnych w miejscach dostępnych dla korzystających z tych urządzeń i dla przedsiębiorcy uprawnionego do odbierania odpadów komunalnych”.

Powyższe postanowienie nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustawa o utrzymaniu czystości (...) stanowi w art. 5 ust. 1 pkt 3 b, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami odrębnymi.

Nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku pozbywania się odpadów komunalnych przy jednoczesnym wskazaniu systematyczności tego obowiązku stanowi powtórzenie i nieuprawnione zmodyfikowanie przepisu art. 5 ust. 1 pkt 3 b wskazanej ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Go 471/06 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Administracyjnych) stwierdził: „Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w sposób istotny nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie także w wyrokach: WSA w Kielcach z dnia 27 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 576/15, WSA w Kielcach z dnia 5 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 597/15 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w wyroku NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Administracyjnych).

Przepis § 1 ust. 2 uchwały w zdaniu pierwszym stanowiącym, że właściciele nieruchomości nie gromadzą luzem odpadów komunalnych i pozbywają się odpadów komunalnych przez umieszczenie ich w pojemnikach i workach, o których mowa w niniejszym regulaminie pozostaje w sprzeczności z treścią art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że zawarte we wskazanym przepisie uregulowanie zawierające zakaz gromadzenia luzem odpadów komunalnych wprowadzone zostało z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy. Kwestia ta pozostaje poza zakresem delegacji ustawowej, stąd wprowadzenie tego rodzaju zakazu dla adresatów uchwały pozbawione jest podstaw prawnych. W regulaminie utrzymania czystości i porządku mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez ten przepis. Wyliczenie zawarte w ust. 2 art. 4, jak wcześniej wskazano, ma charakter wyczerpujący co oznacza, że w regulaminie nie można zamieszczać postanowień wykraczających poza treść art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 7 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 239/10 (publ. Centralna Baza Orzecznictwa Administracyjnego) stwierdził: „W regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy rada gminy nie może zamieszczać postanowień wykraczających poza treść art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem katalog uprawnień, o jakich mowa w punktach od 1 do 8 tego przepisu, jest zamknięty, więc niedopuszczalna jest jego interpretacja rozszerzająca”.

Ustawodawca upoważniając radę do określenia w drodze regulaminu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w art. 4 ust. 2 ustawy określił zakres jaki podlega regulacji rady. Rada Miasta Włocławek zobowiązana była do regulowania tylko tych kwestii, których doprecyzowanie pozostawił jej ustawodawca. Upoważnienie dla rady nie obejmuje natomiast określenia zasad utrzymania czystości i porządku w szerszym zakresie niż wynika to z normy kompetencyjnej. Tym samym Rada Miasta Włocławek przekroczyła kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Miasta Włocławek podejmując w dniu 25 czerwca 2019 r. uchwałę nr XI/97/2019 zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Włocławek naruszyła w sposób istotny wskazane wyżej przepisy prawa.

Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-053 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od jego otrzymania.

WOJEWODA
KUJAWSKO-POMORSKI
Bcejd
Włocławek Bogdanowicz

Otrzymują:

1. Prezydent Miasta Włocławek,
2. Rada Miasta Włocławek