



WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.160.10.2014.KT3

RM, RS

URZĄD MIEJSKI W ZIĘBICACH W PŁYNEŁO KANCELARIA OGÓLNA
10-10-2014
Łość załączników 15015
Podpis [signature]

Wrocław, 8 października 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności § 4 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „pod warunkiem posiadania zgody na ten cel właściciela nieruchomości”, § 11 ust. 4 we fragmencie „oraz stosowania się do wewnętrznych regulaminów obowiązujących na nieruchomościach”, § 12 ust. 1 pkt 1 i 3, § 13 ust. 2 we fragmencie „w ścisłej zabudowie mieszkaniowej i” i ust. 3 we fragmencie „na prywatnych posesjach w obrębie osiedli o luźnej zabudowie i”, a także ust. 4 pkt 4 oraz § 14 ust. 1 pkt 3 Załącznika Nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 28 sierpnia 2014 r. Nr LII/349/2014 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ziębice oraz Załącznika do Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ziębice we fragmencie „Brak złożonego oświadczenia świadczy o tym, że nie zagospodarowuje się odpadów ulegających biodegradacji w kompostowniku”.

Działając w oparciu art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „pod warunkiem posiadania zgody na ten cel właściciela nieruchomości”, § 11 ust. 4 we fragmencie „oraz stosowania się do wewnętrznych regulaminów obowiązujących na nieruchomościach”, § 12 ust. 1 pkt 1 i 3, § 13 ust. 2 we fragmencie „w ścisłej zabudowie mieszkaniowej i” i ust. 3 we fragmencie „na prywatnych posesjach w obrębie osiedli o luźnej zabudowie i”, a także ust. 4 pkt 4 oraz § 14 ust. 1 pkt 3 Załącznika Nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 28 sierpnia 2014 r. Nr LII/349/2014 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ziębice oraz Załącznika do Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ziębice we fragmencie „Brak złożonego oświadczenia świadczy o tym, że nie zagospodarowuje się odpadów ulegających biodegradacji w kompostowniku”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2014 r. Rada Miejska w Ziębicach podjęła uchwałę Nr LII/349/2014 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ziębice.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 września 2014 r.

W toku badania legalności aktu Wojewoda stwierdził podjęcie:

- § 4 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „pod warunkiem posiadania zgody na ten cel właściciela nieruchomości” Załącznika Nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 poz. 1399 ze zm.) zwanej dalej „ustawą”;

- § 11 ust. 4 we fragmencie „oraz stosowania się do wewnętrznych regulaminów obowiązujących na nieruchomościach” Załącznika Nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy;

- § 12 ust. 1 pkt 1 i 3 Załącznika Nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP;

- § 13 ust. 2 we fragmencie „w ścisłej zabudowie mieszkaniowej i” i ust. 3 we fragmencie „na prywatnych posesjach w obrębie osiedli o luźnej zabudowie i” Załącznika Nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 2 Konstytucji RP;

- § 13 ust. 4 pkt 4 Załącznika Nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- **Załącznika** do Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ziębice we fragmencie „Brak złożonego oświadczenia świadczy o tym, że nie zagospodarowuje się odpadów ulegających biodegradacji w kompostownikach” z istotnym naruszeniem art. 60 ustawy oraz art. 75 § 1 i art. 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.).

I

W § 4 ust. 1 pkt 5 **Załącznika Nr 1** do uchwały postanowiono, że: 5) w przypadku braku miejsca do ustawienia pojemników na terenie własnej nieruchomości dopuszcza się ustawienie pojemników na terenie nieruchomości sąsiedniej, pod warunkiem posiadania zgody na ten cel właściciela nieruchomości.

W ocenie Organu Nadzoru niedopuszczalne jest takie działanie Rady, które prowadzi do zamieszczania w treści regulaminu przepisów uzależniających podejmowanie czynności od przyszłych decyzji (wyrażenia zgody) przez inny podmiot. Zamieszczanie w treści regulaminu norm odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur i uzależniających prawidłową realizację ustaleń regulaminu od uzyskania dodatkowych wymogów w postaci uzgodnień jest nieprawidłowe z punktu obowiązujących przepisów prawa. Ponadto, treść powyższego przepisu uchwały odnosi się do relacji prawnych regulowanych przepisami prawa cywilnego. Uzyskanie zgody na ustawienie pojemnika na terenie nieruchomości sąsiedniej pozostaje bowiem w sferze stosunków umownych pomiędzy właścicielami nieruchomości.

Powyższe potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r. (II SA/Bd 120/12) w którym Sąd stwierdził wobec analogicznego zapisu uchwały, że: „(...) organ wkroczył w unormowania wynikające z przepisów prawa cywilnego i zapis ten nie znajduje żadnego umocowania w u.c.p.g.”. Na uwagę zasługuje również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 12 grudnia 2013 r. (II SA/Sz 1068/13), zgodnie z którym: „Na podstawie powołanego wyżej przepisu, Rada Miejska w (...) zobowiązała w § 6 ust. 12 uchwały właścicieli nieruchomości do ustawienia pojemników na innej, sąsiedniej nieruchomości, za zgodą jego właściciela i na zasadach z nim ustalonych w sytuacji, gdy niemożliwe jest wyznaczenie odpowiedniego miejsca do lokalizacji pojemników na terenie własnej nieruchomości. W ocenie Sądu, przepis ten, dotyczący warunków rozmieszczenia pojemników, wykracza poza upoważnienie ustawowe. Ratio legis przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości [...] nie sprowadza się bowiem m.in. do ustalenia zasad postępowania właścicieli nieruchomości, którzy nie mają warunków do posadowienia na swoim terenie pojemnika, lecz wskazania w jaki sposób pojemniki powinny być rozmieszczone, by można uznać za prawidłowe wywiązanie się właściciela nieruchomości z obowiązku, jaki nakłada na niego art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości [...] – zapewnienia wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów, utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Istotne jest zatem zapewnienie dostępności do pojemnika mieszkańców, jak i podmiotów odbierających odpady. Do określenia tak szczegółowych wytycznych dotyczących sposobu realizacji obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki w sytuacji, gdy nie jest to możliwe na terenie własnej nieruchomości, jak to uczyniono § 6 ust. 12 uchwały, ustawa o utrzymaniu czystości [...], Rady Miejskiej nie upoważniła”.

W związku z powyższym, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności powyższego przepisu uchwały we wskazanym fragmencie.

II

W § 11 ust. 4 **Załącznika Nr 1** do uchwały postanowiono, że: *Właściciele lub opiekunowie zwierząt domowych w budynkach wielorodzinnych zobowiązani są do niedopuszczania do powstania wobec innych osób zamieszkujących nieruchomość uciążliwości spowodowanych przez zwierzęta (hałas, odory) oraz stosowania się do wewnętrznych regulaminów obowiązujących na nieruchomościach.*

Powyższy przepis, w zakresie w którym nakazuje stosowanie się do wewnętrznych regulaminów obowiązujących na nieruchomościach wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Uchwała ustalająca szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, na której rada ją uchwaliła.

Cechą charakterystyczną aktów prawa miejscowego jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego, wydawane przez nich akty prawa miejscowego

nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, bądź przyznają im określone uprawnienia.

Zdaniem Organu Nadzoru, Rada Miejska w Ziębicach, umieszczając w przedmiotowej uchwale obowiązek stosowania się przez właścicieli i opiekunów zwierząt domowych do wewnętrznych regulaminów obowiązujących na nieruchomościach, wprowadziła przepisy prawa wewnętrznego do aktu o charakterze powszechnie obowiązującym w wyniku czego wykroczyła poza zakres przyznanej jej kompetencji do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przemieszczenie materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w ramach jednego aktu stanowi również naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny.

Organ Nadzoru zwraca ponadto uwagę, że Rada Gminy nie może dokonać subdelegacji kompetencji, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na rzecz podmiotów kompetentnych do wydawania wewnętrznych regulaminów obowiązujących na nieruchomościach. Akty o charakterze wewnętrznym wydawane przez takie podmioty nie mogą stanowić aktów prawa miejscowego, a poprzez wskazany zapis uchwały Rada spowodowała, że przepisy regulaminu wewnętrznego nabrały charakteru przepisów powszechnie obowiązujących.

Zdaniem Organu Nadzoru wprowadzony przez Radę obowiązek stosowania się do wewnętrznych regulaminów obowiązujących na nieruchomości wykracza poza ramy przyznanej kompetencji uchwałodawczej.

Powyższe potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 listopada 2013 r. (II SA/Wr 576/13), zgodnie z którym: „(...) zobligowanie określonej grupy adresatów (tj. właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych w budynkach wielorodzinnych) w akcie prawa powszechnie obowiązującego do stosowania się do aktów wewnętrznych stanowi istotne naruszenie prawa i koliduje z rangą aktu prawa miejscowego, jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku. Prawidłowa też – w uznaniu Sądu – jest ocena skarżącego organu, że skompilowanie w jednym akcie o określonym statusie materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego stanowi naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady demokratycznego państwa prawnego, którą ustanawia art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

III

Przepisami **§ 12 ust. 1 pkt 1 i 3 Regulaminu** postanowiono, że: *1) psa należy prowadzić na smyczy z zastrzeżeniem pkt 3, (...) 3) zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi tylko wówczas, gdy pies ma założony kaganiec, a osoba, z którą przebywa w tym miejscu ma możliwość sprawowania nad nim bezpośredniej kontroli, oznaczającej właściwą reakcję psa na komendę opiekuna w każdej sytuacji. W § 13 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu* wprowadzono następujące regulacje: *2. Zabrania się utrzymywania zwierząt gospodarskich (oprócz drobiu i zwierząt futerkowych) w ścisłej zabudowie mieszkaniowej i na terenach ogródków działkowych. 3. Dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich na prywatnych posesjach w obrębie osiedli o luźnej zabudowie i na terenach niezabudowanych pod warunkiem, że działalność ta nie będzie sprawiała uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości i będzie prowadzona zgodnie z wymogami zawartymi w przepisach dotyczących prawa budowlanego, ochrony środowiska, ochrony zwierząt oraz z zachowanie warunków higieniczno-sanitarnych. W § 14 ust. 1 pkt 3 Regulaminu postanowiono o wyznaczeniu obszaru podlegającego obowiązkowej deratyzacji: *w obrębach, na których utrzymywane są zwierzęta gospodarskie.**

W ocenie Organu Nadzoru, wskazanie obowiązków i wyjątków od ustanowionych obowiązków tak jak uczyniono to w powyższych przepisach nie może zostać uznane za prawidłowe ze względu na nieostrość użytych pojęć. Przytoczone przepisy nie uwzględniają możliwości wystąpienia przypadków „granicznych”, w których nie można dokonać obiektywnej oceny np. tego, czy dane miejsce jest mało uczęszczane przez ludzi, bądź czy zabudowa mieszkaniowa jest ścisła czy luźna, lub tego jakie są granice obrębu. Normy te odnoszą się do kryteriów subiektywnych, uzależnionych od indywidualnego postrzegania. Tym samym obowiązki nałożone w powyższych przepisach regulaminu są dalece nieprecyzyjne i niejasne.

Jako, że wspomniane pojęcia są pojęciami nieostryimi, nie mogą stanowić elementu prawidłowo skonstruowanego Regulaminu. Przedmiotowa uchwała jest bowiem aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one

precyzyjne (a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (to znaczy zrozumiałe dla jednostki). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyżnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (por.: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowane przepisy uchwały nie spełniają tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji.

Powyższe uwagi zyskują na znaczeniu w kontekście art. 10 ust. 2a w związku z ust. 2 ustawy, który łączy obowiązki ustanowione w regulaminie z sankcją karną. Oznacza to, że za niedopełnienie omawianych obowiązków adresat może zostać ukarany karą grzywny. Nie można przyjąć, że przepis sankcjonowany karą grzywny może być niedookreślony. Treść przepisów karnych wymaga szczególnej poprawności, precyzyżności i jasności.

Na konieczność precyzyżnego formułowania przepisów w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 marca 2014 r. (sygn. akt II SA/Wr 103/14): „Konsekwencją nieprecyzyżnego sformułowania zakwestionowanych przepisów jest niemożność określenia prawidłowego sposobu zachowania się przez adresata uchwały, w tym przypadku ustalenia kiedy możliwe jest zwolnienie psa ze smyczy. Nie sposób bowiem bezsprzecznie stwierdzić w jakim przypadku dane miejsce uznać można za mało uczęszczane przez ludzi”.

Wspomniane przepisy uchwały niewątpliwie naruszają zasadę przyzwoitej legislacji znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyżja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalala na wyegzekwowanie. „Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyżny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyżnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.” (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 568/11).

IV

W § 13 ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały uregulowano warunki utrzymywania zwierząt gospodarskich. W punkcie 4 tego ustępu wskazano, że: *dopuszcza się zmniejszenie odległości o których mowa w pkt 1 i pkt 3 może być zmniejszona w przypadku uzyskania zgody sąsiadów granicznych posesji.*

Zdaniem Organu Nadzoru, wskazane wyżej uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną Radzie Miejskiej kompetencję do określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

Dla oceny legalności poszczególnych przepisów uchwały istotny jest zakres upoważnienia do jej podjęcia, wyznaczany nie tylko przez treść przepisu kompetencyżnego, ale również przez całokształt regulacji prawnych. Z art. 7 Konstytucji wynika bowiem konieczność działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Z kolei zgodnie z art. 94 Konstytucji ustanowienie aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego musi następować na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące akt prawa miejscowego, winny zatem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy

uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych 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. Jeśli dane zagadnienie jest przedmiotem regulacji ustawowej oznacza to, że jest ono wyłączone z kompetencji uchwalodawczej organu stanowiącego gminy.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska przyjmując powyższy zapis uchwały uzależniła możliwość zmniejszenia odległości utrzymywania zwierząt gospodarskich od nieruchomości sąsiednich od zgody sąsiadów granicznych posesji. Przepisy te zamieszczono wśród zasad dotyczących wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

Trzeba stwierdzić, że kwestionowane zapisy uchwały naruszają ustawowo przyznane radzie gminy uprawnienie do samodzielnego decydowania o sposobie uregulowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w ramach którego ustala ona także wymagania w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej (art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 7 ustawy). Kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego, a takim aktem jest właśnie przedmiotowa uchwała, nie może być przez radę gminy przekazywana (delegowana) na rzecz innych podmiotów, ponieważ brak ku temu stosownej podstawy prawnej. Tym bardziej nie można przekazywać uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie określonych zapisów regulaminu adresatom norm prawnych wskazanych w rozpatrywanej uchwale. Kwestionowane postanowienia uchwały stwarzają bowiem sytuację (stan prawny), kiedy to o ostatecznym kształcie zapisu regulaminu, decydować może np. właściciel nieruchomości lub wspólnota mieszkaniowa, którzy są jednymi z adresatów tego regulaminu. Jest to nie do pogodzenia z zasadą wyłącznej kompetencji rady gminy w zakresie uchwalania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W tym miejscu podkreślić należy, że niedopuszczalne jest takie działanie rady, które prowadzi do zamieszczania w treści regulaminu przepisów uzależniających podejmowanie czynności od przyszłych decyzji (wyrażenia zgody) przez inny podmiot. Zamieszczanie w treści regulaminu norm odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur i uzależniających prawidłową realizację ustaleń regulaminu od uzyskania dodatkowych wymogów w postaci uzgodnień jest nieprawidłowe z punktu obowiązujących przepisów prawa. W ocenie organu nadzoru wykluczone jest w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy posługiwanie się normami otwartymi, pozwalającymi jakimkolwiek podmiotom na indywidualne uzgadnianie odstępstw od postanowień regulaminu, ponieważ powoduje to, że zamieszczone w regulaminie normy prawa materialnego stają się niedookreślone.

Jednocześnie zauważyć trzeba, że zapis § 13 ust. 4 pkt 4 uchwały dopuszczając możliwość zmniejszenia odległości, o których mowa w pkt 1 i 3 tego ustępu, nie wyznacza w tym zakresie żadnych limitów. Teoretycznie istnieje więc możliwość nieograniczonego zmniejszania tych odległości. To z kolei budzić może pewne wątpliwości, chociażby mając na uwadze treść postanowień od § 4 do § 12 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 81) w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie.

W niniejszej sprawie wskazać również należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty te są bowiem aktami o charakterze podstawowym, a więc są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza unormowania zawarte w ustawach, czy też czynić wyjątków od ogólnie przyjętych w nich rozwiązań.

V

W Załączniku do Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ziębice postanowiono, że:
Brak złożonego oświadczenia świadczy o tym, że nie zagospodarowuje się odpadów ulegających biodegradacji w kompostowniku.

Powyższa norma, wprowadzona we wzorze oświadczenia o zagospodarowaniu odpadów ulegających biodegradacji w kompostowniku, prowadzi do naruszenia art. 60 ustawy, zgodnie z którym: „W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze”.

Z powyższego wynika, że w razie braku deklaracji bądź uzasadnionych wątpliwości co do podanych w niej danych, to na wójcie (burmistrzu, prezydencie) spoczywa ciężar oszacowania faktycznej ilości przekazywanych odpadów. Rada nie jest zatem uprawniona do wprowadzenia w Regulaminie domniemania, zgodnie z którym brak złożonego oświadczenia przesądza o tym, że właściciel nie zagospodarowuje odpadów ulegających biodegradacji w kompostowniku. Tak przyjęta regulacja prowadziłaby do sytuacji, w której brak aktywności adresata uchwały, w zakresie złożenia oświadczenia o zagospodarowaniu odpadów w kompostowniku, zwalniałaby wójta (burmistrza, prezydenta) z obowiązku uwzględnienia w dokonanym szacunku możliwości prowadzenia kompostownika przez właściciela nieruchomości. Powyższe oznaczałoby pozbawienie adresata takiej decyzji możliwości dochodzenia w postępowaniu administracyjnym swoich interesów, poprzez wykazanie, że ilość przekazywanych odpadów należy pomniejszyć o odpowiednią ilość odpadów biodegradowalnych, które podlegają zagospodarowaniu w kompostowniku.

Ponadto, zgodnie z art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego: „Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny”. Organ stanowiący gminy nie jest zatem uprawniony do wprowadzania unormowań, które ograniczałyby możliwość korzystania z odpowiednich środków dowodowych w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie natomiast z art. 77 § 1 Kodeksu: „Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy”. Powyższe prowadzi do wniosku, że nieuprawnione jest wprowadzenie przez organ stanowiący gminy swoistych „uproszczeń” w postępowaniu dowodowym, zwalniających wójta z obowiązku oparcia danego rozstrzygnięcia indywidualnego o wyczerpujące i rzetelnie przeprowadzone postępowanie dowodowe.

Mając na uwadze powyższe, stwierdza się jak na wstępie.

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
Tomasz Smolarz