



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 6. ust. 10 zdanie pierwsze we fragmencie „powstałe podczas remontów wykonywanych przez właścicieli nieruchomości” i § 6 ust. 10 zdanie drugie oraz § 22 ust. 2 pkt 6 we fragmencie „wszystkich” załącznika do uchwały nr XII/189/20 Rady Miejskiej w Lubawce z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubawka.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lubawce, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439) – dalej jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 26 listopada 2020 r. uchwałę nr XII/189/20 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubawka – dalej jako: uchwała.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 grudnia 2020 r.

W toku badania legalności uchwały z Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 6 ust. 10 zdanie pierwsze we fragmencie „powstałe podczas remontów wykonywanych przez właścicieli nieruchomości” jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3a ustawy, w związku z art. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej jako: Konstytucja RP, poprzez przedmiotowe ograniczenie odbieranych od właścicieli nieruchomości odpadów budowlanych i rozbiórkowych;
- § 6 ust. 10 zdanie drugie jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3 i 3d ustawy, w związku z art. 94 Konstytucji RP, poprzez ustanowienie norm niemających ustawowej podstawy prawnej;
- § 22 ust. 2 pkt 6 we fragmencie „wszystkich” jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, w związku z art. 199 i art. 201 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740), poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania zgody wszystkich współwłaścicieli nieruchomości na utrzymywanie na niej zwierząt gospodarskich.

1. Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy, rada gminy uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

Jednocześnie, w oparciu o art. 6r ust. 3 i 3a ustawy, rada gminy określa szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi i może przy tym ograniczyć ilości odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Na podstawie powyższych przepisów stwierdzić można, że rada gminy realizując obligatoryjną normę kompetencyjną do określenia wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych może zdecydować o ilościowym ograniczeniu przyjmowanych do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

Takie ograniczenie znalazło się w uchwale, gdyż Rada Miejska w Lubawce przyjęła, że odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne należy przekazywać do PSZOK (Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych), nie więcej jednak niż 0,15 m³ od jednego gospodarstwa domowego rocznie (§ 6 ust. 10 zdanie pierwsze załącznika do uchwały). Jednocześnie jednak – w tym samym przepisie – zdecydowała, że przyjmowane będą jedynie odpady budowlane i rozbiórkowe „powstałe podczas remontów wykonywanych przez właścicieli nieruchomości”. Do takiego ograniczenia nie była zaś umocowana ustawowo. Ustawa wyraźnie wskazuje bowiem, że ograniczenie wprowadzone w uchwale może dotyczyć wyłącznie „ilości” odpadów, nie zaś tego w jakich okolicznościach one powstały. Tym samym rada gminy (tu: Rada Miejska w Lubawce) nie może postanowić o możliwości przekazywania odpadów budowlanych i rozbiórkowych powstałych podczas remontu wykonywanego przez właściciela, pozbawiając tym samym możliwości przekazania stanowiących odpady komunalne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w sytuacji, gdy remont był wykonywany przez inną osobę (bez względu na to, czy uwzględnić kazuistyczną formę „wykonywania” remontu).

Podstawową zasadą konstytucyjną stanowienia prawa miejscowego jest działanie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). Konsekwencją obowiązywania tej zasady jest zakaz regulowania w prawie miejscowym zagadnień, które w delegacji ustawowej nie zostały wprost wskazane jako zakres przedmiotowy aktu prawa miejscowego. Co więcej, w demokratycznym państwie prawnym, jakim formalnie pozostaje Rzeczypospolita Polska na mocy art. 2 Konstytucji RP, nie jest dopuszczalne modyfikowanie pojęć ustawowych w drodze aktów wykonawczych do ustaw. Na zasady demokratycznego państwa prawnego składa się bowiem zasada prawidłowej legislacji, która sprzeciwia się kreowaniu autonomicznych pojęć w aktach podustawowych, w sytuacji gdy pojęcia te mają ustalone w ustawie znaczenie. Skoro ustawa – w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b – wskazuje na konieczność selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie odpadów budowlanych i rozbiórkowych, to organ stanowiący gminy nie może ustalać, że przez budowlane i rozbiórkowe odpady komunalne będą rozumiane wyłącznie odpady powstałe podczas remontów wykonywanych przez właścicieli nieruchomości.

Ponadto należy stwierdzić, że ustawa nie upoważnia organu stanowiącego gminy do dokonywania ustaleń dotyczących sposobu postępowania z odpadami, które zostały wyłączone z gminnego systemu gospodarki odpadami (czy to na mocy ustawy, czy też na mocy prawidłowo realizującego upoważnienie ustawowe aktu prawa miejscowego).

Uchwała – w rozpatrywanym zakresie – określać ma wyłącznie wymagania dotyczące selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Nie ma zaś podstaw do tego, by w jej ramach regulować sposób postępowania z odpadami, które nie są zagospodarowywane przez gminę w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Trzeba zatem wskazać, że także § 6 ust. 10 zdanie drugie załącznika do uchwały został podjęty z naruszeniem art. 94 Konstytucji RP. Nie ma on bowiem ustawowej podstawy prawnej. Rada Miejska w Lubawce nie posiada kompetencji do ustalania w jaki sposób powinny być zagospodarowane selektywnie zgromadzone odpady, których nie przyjmuje utworzony przez gminę punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W tym zakresie właściciel nieruchomości zobowiązany jest do postępowania zgodnego z normami wyznaczonymi prawem powszechnie obowiązującym, ale organ stanowiący gminy nie może narzucić mu jednego sposobu działania.

2. Na mocy art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa się wymagania w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej. Realizując tę normę kompetencyjną organ stanowiący gminy nie można jednak ingerować w materię regulowaną aktami ustawowymi.

Wskazać zatem trzeba, że zgodnie z art. 199 i art. 201 Kodeksu cywilnego, do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. W braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli. Do czynności zwykłego zarządu rzeczą wspólną potrzebna jest zgoda większości współwłaścicieli. W braku takiej zgody każdy ze współwłaścicieli może żądać upoważnienia sądowego do dokonania czynności.

Tymczasem Rada Miejska w Lubawce w § 22 ust. 2 pkt 6 załącznika do uchwały zdecydowała, że osoby będące właścicielami lub opiekunami zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji

rolniczej są zobowiązane do uzyskania zgody wszystkich współwłaścicieli nieruchomości na utrzymywanie zwierząt. Tym samym, mocą aktu prawa miejscowego wkroczyła w regulowane kodeksowo stosunki współwłasności nieruchomości i zmodyfikowała zasady zarządu nieruchomością wspólną. Kwestionowana regulacja uchwały sprowadza się do zakwalifikowania utrzymywania zwierząt gospodarskich na nieruchomości do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu. Organ stanowiący gminy nie został zaś upoważniony do ustalania, czym jest, a czym nie jest zwykły zarząd nieruchomością.

Ustawowa klauzula generalna „zwykły zarząd”, jak każde tego typu pojęcie wymaga interpretacji w procesie stosowania prawa. Biorąc pod uwagę, że załatwianie bieżących spraw związanych z normalną eksploatacją rzeczy i utrzymywaniem jej w stanie niepogorszonym stanowi czynności zwykłego zarządu, istotne wątpliwości budzi uznanie, że wykorzystywanie nieruchomości na cele związane z utrzymaniem zwierząt (w tym kontynuowanie takiego utrzymania) jest czynnością przekraczającą zwykły zarząd. Kluczowe dla oceny zgodności z prawem wskazanego uregulowania nie jest jednak błędna kwalifikacja, lecz brak możliwości ustalania w akcie praw miejscowego, jakie czynności mieszczą się w granicach zwykłego zarządu nieruchomością, a jakie nie. Istota kodeksowego pojęcia „zwykłego zarządu” wyklucza tworzenie jego legalnych definicji przez prawodawcę miejscowego, także we fragmentarycznym zakresie poprzez wskazanie na czynności, które zwykły zarząd przekraczają (tak, jak w § 22 ust. 2 pkt 6 załącznika do uchwały).

Biorąc pod uwagę całość przedstawionych argumentów konieczne jest uznanie, że zarówno § 6 ust. 10 we wskazanych fragmentach, jak i § 22 ust. 2 pkt 6 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam 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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski