



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 2 listopada 2017 r.

Poz. 3551

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.236.2017 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 października 2017 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 11. pk 2 i 3, § 12 ust. 6, 7 i 8 i § 14 ust. 3 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Oleszycach Nr XXXIX/252/2017 z dnia 29 września 2017 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Oleszyce.

Uzasadnienie

Rady Miejska w Oleszycach w dniu 29 września 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXXIX/252/2017 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Oleszyce.

Jako podstawę jej podjęcia wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 października 2017 r.

Organ nadzoru oceniając przedmiotową uchwałę pod kątem zgodności z prawem stwierdził, że niektóre jej zapisy naruszają art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dlatego też pismem z dnia 20 października 2017 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności tej uchwały.

Przepis art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowej uchwały podjętej na jego podstawie. Sformułowanie przepisu art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień, a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwałodawczej rady gminy. Katalog spraw, które ustawodawca pozwolił radzie gminy ująć wśród zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawartych w regulaminie, jest zamknięty, a rada może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Nałożenie postanowieniami regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązków, które nie dotyczą zagadnień wskazanych w przywołanym wyżej przepisie jest działaniem niemającym oparcia w przepisie kompetencyjnym, a tym samym musi skutkować stwierdzeniem nieważności takiej regulacji.

Nie ulega wątpliwości, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego i z tego względu należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Tego rodzaju akt normatywny musi odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. Ustawodawca wyznaczył aktom prawa miejscowego konkretne miejsce w hierarchii źródeł prawa: akty te mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej.

Oceniając legalność regulaminu należy mieć również na uwadze przepisy zasad techniki prawodawczej określających sposób tworzenia aktów normatywnych m.in. aktów prawa miejscowego. Rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić w zgodzie z postanowieniami wskazanego rozporządzenia, stanowiącego w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródło powszechnie obowiązującego prawa. Rada gminy powinna zatem uwzględniać regulacje zawarte w zasadach techniki prawodawczej, z których wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Przepisy § 118 i § 137 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej stanowią natomiast, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów innych aktów normatywnych powoduje nieważność tych zapisów.

W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje ugruntowany pogląd, że rada gminy nie może jeszcze raz regulować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje. Ponadto powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2011 r., sygn. IV SA/Po 659/11 ; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 370/07 ; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. II SA/Wr 300/11 ; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 września 2010 r., sygn. II SA/Sz 424/10).

Za wadliwe uznać należy zapisy § 11 pkt 2 i 3 regulaminu w zakresie ustalenia konkretnej odległości pomiędzy kosztami rozstawionymi na drogach publicznych i w parkach i miejsc lokalizacji koszy na przystankach komunikacyjnych. Zgodnie z zapisami art. 4 ust. 2 pkt 2 w regulaminie powinny znaleźć się zapisy co do 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. W żadnym przypadku ustawodawca nie wskazał uprawnienia dla rady do określenia odległości pomiędzy poszczególnymi pojemnikami znajdującymi się na drogach publicznych. Zwrócić należy uwagę, że obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz ich utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym wynikają z art. 5 ust. 4 pkt 1 u.p.c.g. Nie sposób uznać, by Rada Gminy była upoważniona do nałożenia na zarządcę drogi obowiązku umiejscowienia *pojemników* w określonej odległości. Ponadto brak jest kompetencji dla rady do określenia konkretnego miejsca lokalizacji koszy na przystankach komunikacyjnych.

Obowiązki nałożone na właścicieli nieruchomości w § 12 ust. 5-8 tj. opróżnianie zbiorników bezodpływowych, ich częstotliwość a także obowiązek udokumentowania wykonania tych obowiązków poprzez okazywanie dowodów ponoszenia opłat także wynika z art. 6 ust. 1 cyt. ustawy. Rada Gminy również w tym przypadku uregulowała materię uregulowaną już w przepisach ustawy.

Jako przekroczenie ustawowej kompetencji uznane musi zostać niewątpliwie określenie w § 14 ust. 3 badanej uchwały, że za wszelkie szkody wyrządzone przez zwierzęta odpowiada jego właściciel w sytuacji gdy kwestia odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta wynika z art. 431 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego.

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zatem zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności §11 pkt 2 i 3, § 12 ust. 6, 7 i 8 i § 14 ust. 3 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Oleszycach Nr XXXIX/252/2017 z dnia 29 września 2017 r. w sprawie Regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Oleszyce.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. Wojewody Podkarpackiego
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak