



WOJEWODA ŚLĄSKI

Katowice, 10 czerwca 2010 r.
NP/II/0911/213/10

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/643/10 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zawiercie, jako niezgodnej z art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2005 roku, Nr 236, poz. 2008 ze zm.)

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 28 kwietnia 2010 r. Rada Miejska w Zawierciu przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zawiercie, stanowiący załącznik do uchwały.

Wskazana uchwała została podjęta na podstawie przepisu art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej ustawą), zawierającego delegację dla organu stanowiącego gminy do wydania w omawianym zakresie przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z brzmieniem powołanej normy prawnej „rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (...), regulamin jest aktem prawa miejscowego”. Z kolei ustęp 2 cytowanego wyżej przepisu szczegółowo określa zakres upoważnienia udzielonego radzie gminy, uprawniając ją do ustalenia:

1. wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz odpadów z remontów,

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi,

2. rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych urządzeń,

3. częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego,

4. maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów,

5. innych wymagań wynikających z gminnego planu gospodarki odpadami,

6. obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku,

7. wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach,

8. wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Powołany wyżej przepis art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera normę o charakterze *iuris cogentis*, co oznacza, że niedopełnienie jakiegokolwiek z przesłanek w nim wyrażonych skutkuje bezwzględną nieważnością aktu wydanego na jego podstawie. Zdaniem organu nadzoru treść omawianego regulaminu nie wyczerpuje wszystkich wskazanych w wymienionym przepisie elementów.

W przedmiotowym regulaminie brak jest kompleksowej regulacji, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 wskazanej ustawy, zgodnie z którym rada gminy ustala szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

- a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
- b) liczby osób korzystających z tych urządzeń.

Rada Miejska w Zawierciu określając w rozdziale trzecim przedmiotowego regulaminu *rodzaj i pojemność urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych* nie dokonała bowiem ich zróżnicowania ze względu na okoliczności wymienione w cytowanym wyżej przepisie. Ograniczono się jedynie do wskazania pojemności urządzeń do zbierania odpadów komunalnych, w oderwaniu od wynikającej z uwarunkowań lokalnych średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych oraz liczby osób korzystających z tych urządzeń. Tym samym wydany przez Radę regulamin został pozbawiony elementów obligatoryjnych, wpływających na legalność całej uchwały.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, co oznacza, że w jej treści nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową. Muszą one być zgodne z innymi przepisami i ponadto nie powinny powtarzać kwestii uregulowanych w ustawie upoważniającej lub w innych aktach normatywnych. Tymczasem Rada Miejska w Zawierciu uchwalając przedmiotową uchwałę wykroczyła poza materię zawartą w art. 4 wymienionej ustawy. Stwierdzono bowiem, iż niektóre postanowienia regulaminu nie znajdują uzasadnienia w normie powyższego artykułu. Dotyczy to unormowań zawartych w:

1. § 13 regulaminu - nakładającym obowiązek przechowywania przez okres dwóch lat umów oraz dowodów zapłaty przedsiębiorcy za usługi odbioru odpadów komunalnych oraz za opróżnianie i wywóz nieczystości ciekłych,
2. § 14 regulaminu – zobowiązującym właściciela nieruchomości do co najmniej dwukrotnej w ciągu roku wymiany piasku w piaskownicach dla dzieci,
3. § 20 ust. 1 lit. a i b regulaminu - nakładającym na osoby utrzymujące psy obowiązek zarejestrowania i oznakowania psa oraz wyposażenia w obrozę,

4. § 20 ust. 2 regulaminu – określającym podmioty właściwe do przyjęcia zgłoszenia psa do rejestracji
5. § 20 ust. 3 oraz § 2 pkt 12 regulaminu w zakresie słów „*dodatkowo zaleca się oznakowanie psa poprzez wszczepienie mu pod skórę elektronicznego mikroczipu umożliwiającego ustalenie właściciela psa*” – określającym na czym polega oznakowanie psa,
6. § 20 ust. 4 regulaminu – nakładającym obowiązek na osobę utrzymującą psa do wyrejestrowania go w terminie 14 dni od dnia przekazania psa innemu właścicielowi lub od dnia padnięcia psa.

Podkreślić przy tym trzeba, iż w przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Organy stanowiące gminy obowiązane są ściśle przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie mogą upoważnienia tego zawęzać i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) należy respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od stanowienia norm, do których tworzenia brak jest stosownego upoważnienia. Zatem Rada Miejska w Zawierciu wprowadzając kwestionowane zapisy do przedmiotowego regulaminu działała bez wyraźnej delegacji ustawowej, naruszając tym samym normy konstytucyjne.

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż w przedmiotowym regulaminie Rada uregulowała również kwestie, które w istocie stanowią powtórzenie bądź modyfikację norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Tymczasem w świetle utrwalonej linii orzeczniczej powtórzenie regulacji ustawowej w uchwale jest niezgodne z zasadami legislacji. W tej kwestii wielokrotnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, w tym w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) gdzie wskazał, iż „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”. Zarzut modyfikacji regulacji ustawowych dotyczy postanowień § 2 pkt 2 regulaminu określającego definicję właściciela nieruchomości oraz § 2 pkt 4 regulaminu określającego definicję odpadów komunalnych.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia

wz. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

Stanisław Dąbrowa

I WICEWOJEWODA