



WOJEWODA ŚLĄSKI

Katowice, dnia 2010-12-13

NP/II/0911/448/10

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 XLI/403/10 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 8 listopada 2010r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wilamowice w całości jako sprzecznej z art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2005r., Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, art. 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2003r., Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. z 1997r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Wilamowicach przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wilamowice. Jako podstawę prawną wskazano m.in. art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten stanowi delegację do wydania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego aktu prawa miejscowego.

Wydany akt stanowi wykonanie ustawowego upoważnienia, zobowiązującego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia:

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.

Wskazany wyżej przepis ustawy stanowi normę o charakterze *iuris cogentis* (bezwzględnie obowiązująca) formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Organ uchwałodawczy gminy może dokonywać regulacji prawnych w zakresie, w jakim został do tego wyraźnie upoważniony. A zatem nie jest możliwe wykroczenie poza ramy normy prawnej, jak również niedopełnienie któregośkolwiek z obligatoryjnych elementów.

Tymczasem w przedmiotowej uchwale występują braki powodujące niezgodność całej uchwały z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Mianowicie w uchwale nie zostały uregulowane kwestie związane z wymogiem stawianym w art. 4 ust. 2 pkt 4 oraz pkt 8 ustawy.

Brak jest zatem regulacji dotyczących maksymalnego poziomu odpadów

komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów. W rozdziale 5 uchwały, którego tytuł nawiązuje do obowiązkowego określenia maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji znajdują się unormowania dotyczące maksymalnych poziomów odpadów niebezpiecznych (§ 16 pkt 1), wielkogabarytowych (§ 16 pkt 2), przydatnych do recyklingu (§16 pkt 3) oraz remontowo-budowlanych (§ 16 pkt 4). Zaznaczyć należy, iż regulacja dotycząca powyższych kwestii wykracza poza delegację ustawową.

Przepis § 17 uchwały nie zawiera treści poza wypunktowanym stosunkiem procentowym w odpowiednich latach. Brak wprowadzenia do takiego wyliczenia sprawia, że nie jest możliwe wyprowadzenie z tej jednostki redakcyjnej żadnej normy prawnej.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy wprowadza obowiązek wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzania. Tymczasem § 22 uchwały stanowi, iż:

„1. Właściciele nieruchomości zobowiązani są do przeprowadzenia deratyzacji dwa razy w roku w okresie wiosennym i jesiennym.

2. Obowiązkowej deratyzacji podlegają w szczególności:

- 1) obiekty użyteczności publicznej,
- 2) zakłady produkujące żywność,
- 3) zabudowania gospodarcze.”

Zatem nie została w tym paragrafie uregulowana kwestia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, lecz tylko zostały wskazane nieruchomości w sposób niedookreślony oraz otwarty (sformułowanie „w szczególności”). Nie jest to więc realizacja delegacji ustawowej.

Ustawodawca, kształtując upoważnienie rady do wydania przedmiotowej uchwały, precyzyjnie wskazał, które kwestie pozostawił regulacji jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawężyć i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) rada musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tymczasem w przedmiotowym Regulaminie znalazły się zapisy, których wprowadzenia nie obejmuje upoważnienie zawarte w przepisie art. 4 ustawy, a mianowicie:

- § 4 pkt 4, który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do usuwania sopli i nawisów śnieżnych z budynków niezwłocznie po ich pojawieniu się,
- § 4 pkt 5, który obliguje właścicieli nieruchomości do utrzymywania drzew i krzewów w stanie nie utrudniającym ruchu na ciągach komunikacyjnych oraz nie zagrażającym bezpieczeństwu osób i mienia,
- § 7, który wprowadza zakazy wobec użytkowników terenów użyteczności publicznej,
- § 15, który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do przechowywania przez okres co najmniej dwóch lat umów oraz dowodów zapłaty za usługi odbioru odpadów komunalnych oraz za opróżnianie i wywóz nieczystości ciekłych,
- § 21, który reguluje dopuszczalność wywozu na grunty rolne gnojówki i gnojowicy oraz nawozów naturalnych powstających w trakcie chowu zwierząt.

Należy również podnieść, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Tymczasem Rada poniższymi zapisami przedmiotowej uchwały powtórzyła lub też zmodyfikowała unormowania zawarte w innych aktach prawnych:

- § 2 pkt 3 definiujący właścicieli nieruchomości, co stanowi powtórzenie zapisu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy,
- § 2 pkt 6 definiujący odpady niebezpieczne, co stanowi powtórzenie zapisu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2010r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2010r., nr 185, poz. 1243),
- § 2 pkt 12 definiujący chodnik, co stanowi powtórzenie zapisu art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007r., nr 19, poz. 115 ze zm.),
- § 6 pkt 1, który zabrania wypalania traw i spalania odpadów komunalnych, co stanowi powtórzenie art. 85 § 4 ustawy z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2010r., nr 46, poz. 275 ze zm.),
- § 18 ust. 2 pkt 2 nakłada na właścicieli obowiązek rejestracji psów rasy niebezpiecznej, który stanowi modyfikację unormowania zawartego w art. 10 ustawy o ochronie zwierząt.

Powyższe sformułowania uchwały stanowią zatem w istocie powtórzenie bądź modyfikację regulacji zawartych w obowiązujących ustawach, wobec czego należy uznać, iż uchwała również w tym zakresie w sposób istotny narusza prawo.

Na uchybienia tego rodzaju wielokrotnie wskazywał sąd administracyjny, w tym w wyroku z dnia 20 października 2004 roku (*sygn. akt IV SA/Wr 505/04, OSS 2005/1/12*), gdzie trafnie zauważył, że: „zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa (*por. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r., sygn. akt SA/Wr 1793/93, OwSS 1995, nr 4, poz. 142; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1389/03, OwSS 2004, nr 1, poz. 14 i inne*) nie jest dopuszczalne powtarzanie w jakimkolwiek akcie wydawanym przez organy samorządowe regulacji ustawowych. Powtórzenie bowiem regulacji ustawowych powoduje ponowne nadanie aktowi ustawowemu klauzuli obowiązywania w sytuacji, gdy ustawowy akt obowiązuje już na innej podstawie prawnej, organ samorządowy zaś nie posiada uprawnień do stanowienia aktów rangi ustawy. Dlatego też powtórzenie treści ustawy w akcie wydawanym przez organ samorządowy stanowi istotne naruszenie prawa”.

Tym samym uchwałą nr XLI/403/10 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 8 listopada 2010r. ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚLĄSKI

Zygmunt Łukaszczyk