



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 października 2012 r.

Poz. 4021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.406.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 października 2012 r.

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 XXI/249/12 Rady Gminy Zbrosławice z dnia 5 września 2012r. w sprawie wprowadzenia zmian do uchwały Nr XII/216/2004 Rady Gminy w Zbrosławicach z dnia 6 lutego 2004r. w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, 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 2012r., poz. 391 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Zbrosławice wprowadziła zmiany do uchwały Nr XII/216/2004 z dnia 6 lutego 2004r. w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zmiana polega na dodaniu w Regulaminie utrzymania czystości i porządku w Gminie nowego przepisu § 26 pkt 3 w brzmieniu „wprowadza się zakaz stosowania na terenie gminy Zbrosławice komunalnych osadów ściekowych, wytworzonych poza obszarem gminy Zbrosławice”.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Gminy wywiodła z brzmienia art.4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten zobowiązuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
 - b) uprzątkania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi;
- 2) 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, przy uwzględnieniu:
 - a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;

- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) (uchylony)
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego 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.

Ustawodawca, kształtując upoważnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do wydania przedmiotowej uchwały precyzyjnie wskazał, które kwestie podlegają regulacji. Uchwała podjęta na podstawie tego przepisu ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uznanie powyższej uchwały za akt prawa miejscowego przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest do przestrzegania zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawęzać i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) 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).

Cytowany wyżej przepis stanowi ponadto normę o charakterze *iuris cogentis* (bezwzględnie obowiązującą) formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Oznacza to, że organ uchwalodawczy gminy może dokonać regulacji prawnych tylko w zakresie, w jakim został do tego wyraźnie upoważniony.

Rada Gminy Zbroslawice przyjmując kwestionowaną przez organ nadzoru regulację przekroczyła zakres upoważnienia wynikający z przepisu art. 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Jak wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 28 lutego 2008 r. (II SA/Gl 998/07) „przedmiotem regulacji prawa miejscowego mogą być jedynie kwestie wynikające z upoważnień ustawowych. Interpretacja takich upoważnień, zwłaszcza w sytuacji gdy stanowią one źródło obowiązków nakładanych na adresatów przepisów, nie może być rozszerzająca”. Zgodnie natomiast z wyrokiem WSA w Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010r. (II SA/Bd 1299/10) „art. 4 ust. 2 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zawiera enumeratywny katalog kwestii regulowanych przez regulamin. Oznacza to z jednej strony, iż regulamin nie może zawierać postanowień wykraczających poza wspomniany przepis, a z drugiej strony to, że w będącej regulaminem uchwale muszą znaleźć się wszystkie wymienione zadania”. Organ nadzoru wskazuje ponadto, że problematyka związana z wykorzystywaniem komunalnych osadów ściekowych uregulowana została w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243 z późn. zm). Przepis art. 43 wyżej wymienionej ustawy zawiera przepisy dotyczące możliwości odzyskiwania odpadów komunalnych i dalszego ich wykorzystywania, jak również zakazy w ich wykorzystywaniu. Ponadto przepis art. 9 tejże ustawy zawiera szczegółowe regulacje dotyczące miejsc odzyskiwania, unieszkodliwiania i wykorzystywania odpadów, co w opinii organu nadzoru wyklucza regulowanie tych zagadnień w Regulaminie utrzymania czystości i porządku.

Organ nadzoru dodaje, że wyjaśnienia Wójta Gminy Zbroslawice złożone w trakcie toczącego się postępowania nadzorczego pismem Nr OR.0711.2.11.2012, dotyczące przyczyn wprowadzenia przedmiotowej zmiany do Uchwały Nr XII/216/2004, są zastrzeżeniami natury pozaprawnej i nie zasługują na uwzględnienie z wyżej wymienionych powodów. Powołany w piśmie Wójta art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi, zdaniem organu nadzoru, podstawy prawnej do wprowadzenia w treść uchwały o zasadach utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zapisu o zakazie stosowania na terenie gminy Zbroslawice komunalnych osadów ściekowych, wytworzonych poza obszarem gminy Zbroslawice.

Należy również zauważyć, że uchwała Rady Gminy Zbroslawice Nr XII/216/2004 w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy podjęta została w dniu 6 lutego 2004 r. Po tej dacie, na mocy przepisu art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o zmianie ustawy odpadach i zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 175, poz. 1458 z późn. zm.), która to nowelizacja weszła w życie w dniu 13 października 2005r., ustawodawca zobowiązał rady gmin do uchwalenia nowych regulaminów utrzymania czystości i porządku na swoim terenie. Zmiany powinny zostać dokonane przez rady gmin w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie nowelizacji, czyli do dnia 13 stycznia 2006r. Należy dodać, że na mocy nowelizacji zmianie uległ zakres delegacji ustawowej, będący podstawą prawną do podjęcia przedmiotowego regulaminu, co w opinii organu nadzoru oznacza, że niedopuszczalne było pozostawienie w obrocie prawnym regulaminu podjętego na podstawie uprzednio obowiązującego przepisu art. 4 ustawy.

Na stanowisku analogicznym do przedstawionego powyżej stanął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 31 sierpnia 2007r. (II SA/Łd 248/07), zgodnie z którym Sąd stwierdził, że „(...) Podjęcie przez radę gminy regulaminu ma charakter obligatoryjny i zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005r. Nr 175, poz. 1458 ze zm.) gmina ma obowiązek jego uchwalenia w terminie trzech miesięcy od wejścia w życie ustawy nowelizującej. Ustawa o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw obowiązuje od dnia 13 października 2005 roku, co oznacza, iż gminy miały obowiązek uchwalenia regulaminu do dnia 13 stycznia 2006 roku. (...) Nieuchwalenie przez Radę (...) regulaminu utrzymania czystości i porządku gminy do dnia 13 stycznia 2006 roku spowodowało, iż w tym dniu utraciła swoją moc dotychczas obowiązująca Uchwała Nr [...] Rady (...) z dnia [...] w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku (...)”

Ponieważ Rada Gminy Zbroslawice nie podjęła nowej uchwały regulującej zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zbroslawice, do czego była zobligowana przez ustawodawcę, niedopuszczalne jest podjęcie uchwały nowelizującej uchwałę, która utraciła moc obowiązującą.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności w całości 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.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Zbroslawice
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a.