



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

ŚWIĘTOKRZYSKI URZĄD WOJEWÓDZKI w Kielcach Punkt Kancelaryjny i Obsługi Klienta	
wysł. dnia	28 GRU. 2012
L.dz.	zał.
Podpis	

Kielce, 2012-12-28

Znak: PNK.I.4130. 114 .2012

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 2002r, Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz.558, Nr 113, poz. 984, Nr 214 poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz.1568, z 2004r. Nr 102,poz.1055, Nr 116,poz.1203, Nr 214, poz.1806, z 2005r. Nr 172, poz.1441,Nr 175 poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 181 poz. 1337 oraz z 2007r. Nr 48 poz.327, Nr 138 poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010r. Nr 28, poz. 142, poz.146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz.230, z 2011r. Nr 117, poz.679, Nr 134, poz. 777, Nr 21, poz. 113, Nr 217, poz. 1281, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz.1281, z 2012r. poz. 567/

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXIV/202/2012 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 23 listopada 2012r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Chmielnik – w części określonej w § 3 ust. 2-21, § 7 w zakresie słów „jeśli powstały: w godzinach nocnych – do 7 rano, w godzinach od 7 do 22 – w ciągu dwóch godzin od momentu ich powstania”, oraz § 8 i § 14.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 listopada 2012 roku Rada Miejska w Chmielniku podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Chmielnik. Regulamin ten stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały.

Uchwała ta w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia podjęta została z naruszeniem prawa.

Podstawę do podjęcia uchwały stanowi przepis art. 4 ust.2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012r., poz.391), zgodnie z którym Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

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 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) 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 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. innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
5. obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
6. wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
7. wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Powyższe wyliczenie elementów (zawartości) regulaminu ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie można w nim, zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza ramy wyznaczone treścią art. 4 ust.2 ustawy. Jednocześnie przepis ten zawiera obligatoryjne elementy regulaminu, co powoduje, że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie tam wymienionych zagadnień. Rada gminy nie ma też prawa do uchwalania regulaminu, w którym uregulowanoby zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Podkreślić należy, że uchwalając akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonywanym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 586/06).

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż Rada Miejska formułując w § 3 regulaminu definicje określonych pojęć naruszyła prawo.

Istotne naruszenie prawa w tym zakresie wynika z braku delegacji ustawowej, opartej na art. 4 ust. 2 ustawy, do formułowania własnych wskazanych pojęć (§ 3 ust. 9, 10, 12, 13, 16 i 17) oraz do definiowania pojęć zdefiniowanych w innych aktach normatywnych (§ 3 ust. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 14, 15, 18, 19, 20 i 21).

Uchwała w tej części jest niezgodna z § 118 w zw. z § 143 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

Zgodnie z tymi przepisami w akcje prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniających oraz przepisów innych aktów normatywnych. W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się też definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych, w szczególności zaś w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Przepisy rozporządzenia znajdują zastosowanie przy ocenie legalności kwestionowanej uchwały, ponieważ zawarte w nim dyrektywy, pomimo że, są skierowane do prawodawcy rządowego, określają podstawowe zasady tworzenia poprawnej legislacji i brak racjonalnych argumentów na odstąpienie od reguł w nim wyrażonych odnośnie sposobu tworzenia aktów normatywnych przez innego prawodawcę.

Zastrzeżenia budzą ponadto regulacje zawarte w § 8 regulaminu. Sformułowane w wym. przepisie uchwały zakazy spalania odpadów komunalnych na powierzchni ziemi, wyrzucania odpadów komunalnych do koszy ulicznych pojemników stanowiących własność innych osób, pozostawiania odpadów pod latarniami przy drzewach, w lesie czy w innych miejscach do tego nie przeznaczonych, wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi czy też indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych nie znajdują oparcia w upoważnieniu ustawowym określonym w art. 4 ust. 2 ustawy. Wskazany zapis regulaminu jest w istocie odmiennym sformułowaniem obowiązku, który wynika z regulacji ustawowej tj. art. 5 ust. 1 pkt 3b oraz art. 6 ust. 1 ustawy. Wskazany art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy nakazuje właścicielowi nieruchomości pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Natomiast z art. 6 ust. 1 ustawy wynika obowiązek wykazywania się właściciela nieruchomości, że usuwania nieczystości ciekłych dokonuje upoważniony podmiot, a tym samym, że usunięcia nie dokonuje właściciel nieruchomości.

Ponadto wymienione w § 8 ust. 5 i 6 Regulaminu zakazy malowania graffiti oraz umieszczania afiszy, reklam, ogłoszeń, nekrologów w miejscach do tego nieprzeznaczonych również wykraczają poza zakres prawotwórczych kompetencji rady gminy określonych w cytowanym art. 4 ust. 2 ustawy. Rada Miejska regulując przedmiotowe kwestie wkroczyła w materię ustawową uregulowaną przepisami ustawy z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2010r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.). Zgodnie bowiem z art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń „Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

W § 14 Regulaminu Rada Miejska nałożyła określone obowiązki na organizatorów imprez masowych. Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 oraz za podmiot, o którym mowa w art. 5 ust. 2-4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. W przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie ma upoważnienia do nakładania jakichkolwiek obowiązków na ten podmiot – wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 04. 2011r. II SA/OL 145/11, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3.03.2010r. II SA/Bd 93/10.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

RADCA PRAWNY
mgr Ewa Gąsior

ZASTĘPCA DYREKTORA
Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Lech Hamera

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Bożena Pałka-Koruba