

Rozstrzygnięcie nadzorcze
Wojewody Małopolskiego
nr WN.II.0911-128-10
z dnia 9 grudnia 2010 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591; zm. Dz.U. z 2002 r., Nr 23, poz. 220; Nr 62, poz. 558; Nr 113, poz. 984; Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r., Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568; z 2004 r., Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203; z 2005 r., Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457; z 2006 r., Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337; z 2007 r., Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218; z 2008 r., Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458; z 2009 r., Nr 52 poz. 420 i Nr 157, poz. 1241; z 2010 r. Nr 28 poz. 142 i 146, Nr 106, poz. 675) po dokonaniu analizy prawnej **uchwały Nr CXV/1594/10* Rady Miasta Krakowa** z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie zmiany uchwały Nr C/1011/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 25 stycznia 2006 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Kraków - **stwierdza się nieważność uchwały w całości.**

UZASADNIENIE

Rada Miasta Krakowa uchwałą Nr CXV/1594/10 z dnia 3 listopada 2010 r. dokonała zmiany uchwały Nr C/1011/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 25 stycznia 2006 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Kraków. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do oceny organu nadzoru w dniu 10 listopada 2010 r.

Pismem z dnia 26 listopada 2010 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Krakowa o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego kontroli legalności uchwały Nr CXV/1594/10 Rady Miasta Krakowa. Organ nadzoru poinformował w ww. piśmie, iż wedle jego wstępnej oceny analizowana uchwała narusza obowiązujący porządek prawny, w szczególności wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego radzie gminy na mocy normy ujętej w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zawiadomienie przekazano również to wiadomości Prezydenta Miasta Krakowa.

W odpowiedzi na wystąpienie organu nadzoru Prezydent Miasta Krakowa podzielił stanowisko organu nadzoru w zakresie przekroczenia przez Radę Miasta Krakowa upoważnienia ustawowego ujętego w art. 4 ustawy utrzymania czystości i porządku w gminach. Z informacji uzyskanych od Prezydenta wynika również, iż projekt uchwały został przedłożony pod obrady Rady Miasta Krakowa przez grupę radnych, do projektu uchwały przedłożono opinię prawną radcy prawnego z uwagami, jak również sam Prezydent wydał negatywną opinię w sprawie ww. projektu uchwały Rady Miasta Krakowa.

W wyniku dokonanej przez organ nadzoru oceny rzeczowej uchwały w aspekcie jej zgodności z prawem, organ nadzoru kwestionuje dopuszczalność zapisów uchwały jako naruszających w jego ocenie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym.

Na mocy uchwały Nr CXV/1594/10 Rada Miasta Krakowa postanowiła o dokonaniu zmiany w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Kraków, przyjętym uchwałą Nr C/1011/06 w dniu 25 stycznia 2006 r. z późn.zm. Istota zmiany wprowadzała się do dodania po art. 17 Regulaminu art. 17a w brzmieniu: *„Wprowadza się zakaz handlu zwierzętami na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, np. ulice,*

* Uchwała ogłoszona z Dz. Urz. Woj. Małop. Nr 647 z dnia 6 grudnia 2010 roku poz. 5341

place, targowiska, parki, zieleńce, ogrody działkowe, giełdy samochodowe a także miejsca przeznaczone na cele wypoczynkowe, zdrowotne i estetyczne np. spacerowe tereny leśne, stadiony sportowe, place zabaw itp. Zakaz nie dotyczy sprzedaży prowadzonej przez sklepy zoologiczne, związki zrzeszające hodowców zwierząt oraz przez wystawców podczas wystaw zwierząt a także podczas giełd zoologicznych organizowanych w miejscach dostosowanych do humanitarnej sprzedaży zwierząt."

Organ nadzoru na wstępie zaznacza, iż wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalności zobowiązuje ograny władzy publicznej, a więc także organy samorządu terytorialnego, do działania na podstawie i w granicach prawa. W świetle powyższej zasady obowiązkiem organów stanowiących prawo - w tym przypadku Rady Miasta Krakowa - jest respektowanie zakresu upoważnienia ustawowego na mocy którego ustawodawca przekazał określony zakres spraw do unormowania organom jednostek samorządu terytorialnego. Zarazem podkreślenia wymaga, iż tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądownoadministracyjnym dominuje pogląd, zgodnie z którym przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego stanowi o istotnym naruszeniu prawa skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Miasta Krakowa Nr CXV/1594/10 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa, w tym w szczególności narusza normę ujętą w art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.).

W świetle przywołanego przepisu rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, ustala w drodze uchwały, szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań i obowiązków określonych w ust. 2 pkt 1 – 8 tegoż przepisu. Zadaniem legislacji gminnej przewidzianej w art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku jest określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, nie wszystkich jednak, lecz tylko tych, które dotyczą:

- 1) utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości w zakresie obejmującym:
 - 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 myjniemi 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.

To zawężenie wymagań, jakie mogą być wprowadzone w ramach regulaminu utrzymania czystości i porządku ma głęboki sens, jeśli zważyć, że w obowiązującym stanie prawnym radzie gminy przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego.. Zbyt daleko posunięta dowolność w określaniu obowiązków budziłaby zasadnicze wątpliwości, co do zgodności z zasadą państwa prawa. Tym samym na gruncie obecnie obowiązujących przepisów katalog spraw, w zakresie którym ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty. Tego rodzaju rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie poprzez przepisy prawa miejscowego w sferę praw i wolności obywateli. Dlatego też organ uchwałodawczy gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został wyraźnie do tego upoważniony. Rada Miasta Krakowa na gruncie upoważnienia ustawowego ujętego w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie posiadała uprawnień do wprowadzenia zakazu handlu zwierzętami i tym samym naruszyła przywołany ostatnio przepis. W szczególności nie sposób uznać, iż tego rodzaju uprawnienie dla rady gminy można wywieść z art. 4 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy. Cytowany powyżej przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy wprost stanowi, iż zakresem regulaminu można objąć jedynie niektóre obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, tj. jedynie takie obowiązki, które mają na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Natomiast pkt 7 ww. przepisu odnosi się wyłącznie do wymagań utrzymania zwierząt gospodarskich. Tym samym w ocenie organu nadzoru w przywołanym przepisie nie można doszukać się upoważnienia do wyznaczenia miejsc, gdzie można, a gdzie nie handlować zwierzętami.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że kwestionowany zapis uchwały wykracza poza materię przekazaną ustawowo radzie gminy do uregulowania na mocy art. 4 ustawy z dnia 13 września 1990 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zatem Rada Miasta Krakowa dokonując w tym zakresie unormowania działała z przekroczeniem ustawowo przyznanych jej kompetencji.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym). Tym samym, w przypadku istotnego naruszenia prawa, organ nadzoru jest zobowiązany – zgodnie z dyspozycją wynikającą z ww. art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - orzec o nieważności uchwały w całości bądź w części.

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność

powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego
Radca Prawny
Zastępca Dyrektora Wydziału
Nadzoru Prawnego i Kontroli:
Artur Słowik