



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.57.2016

Kielce, dnia 01-08-2016

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016, poz. 446)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XVIII /228/2016 Rady Gminy Morawica z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Morawica.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2016 r. Rada Gminy Morawica po zasięgnięciu opinii Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kielcach, podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Morawica.

Materialnoprawną podstawę uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016, poz.250).

Zgodnie z treścią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem".

Regulamin jest aktem prawa miejscowego co wynika *expressis verbis* z art. 4 ust.1 ustawy.

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 selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
 - 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) (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.

Ponadto regulamin może wprowadzać obowiązek selektywnego zbierania odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust.2 pkt.1 lit. a (art.4 ust. 2a ustawy).

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Analiza brzmienia cytowanego wyżej art. 4 ust. 2 ustawy, w świetle sądowej linii orzeczniczej prowadzi do jednoznacznego wniosku, że ustawodawca określił w tym przepisie enumeratywnie, a zatem w sposób ścisły i konkretny zakres przedmiotowy regulaminu. Innymi słowy, rada gminy nie może normować w regulaminie zagadnień nie przewidzianych zakresem normy kompetencyjnej, jaką bez wątpienia jest art. 4 ust. 2 ustawy. Treść regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej, co jest konsekwencją brzmienia art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Uchwalając akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, poprzez wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej, prowadzi w rezultacie do naruszenia związku formalnego i materialnego pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co należy traktować jako istotne naruszenie prawa.

Ponadto należy podkreślić, że wymienione w art. 4 ust.2 ustawy elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie mają charakter obligatoryjny. Uchwalając zatem regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Określając zakres owych zagadnień ustawodawca nie posłużył się bowiem sformułowaniem „ w szczególności ” , „ może określić” , lecz użył pojęcia „ regulamin określa” (vide wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r. II OSK 654/14, wyrok NSA z dnia 9 listopada 2012 r. II OSK 2012/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 r. II SA/ Gl 465/14, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2014 r. IV SA/Po 748/13).¹

¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 12 maja 2016 r.
II SA/Łd 240/16

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż część zapisów przedmiotowej uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, z tego powodu gdyż postanowienia regulaminu albo wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego albo regulują zagadnienia już uregulowane przepisami prawnymi wyższego rzędu.

Należą do nich niżej wymienione zapisy:

- §3 - w zakresie w jakim ustala on obowiązek podłączenia nieruchomości do istniejącej kanalizacji oraz termin na przyłączenie .

W §3 ust.1 Rada Gminy Morawica postanowiła , że: „, Właściciele nieruchomości zobowiązani są do podłączenia nieruchomości do istniejącej kanalizacji, a w przypadku braku kanalizacji, do gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków ”. Z kolei w § 3 ust.2 uchwały rada postanowiła, że : „, W przypadku, gdy w wyniku zakończenia inwestycji budowy kanalizacji sanitarnej powstaje możliwość podłączenia nieruchomości do kanalizacji sanitarnej gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych dopuszczalne jest przez okres nie dłuższy niż 6 m - cy od dnia zakończenia inwestycji (...) ”. Rada gminy stanowiąc prawo miejscowe w tym przedmiocie wkroczyła w materię ustawową, gdyż określone w wym. przepisie uchwały obowiązki właścicieli nieruchomości w przedmiocie podłączenia nieruchomości do istniejącej kanalizacji wynikają wprost z art. 5 ust. 1 pkt.2 ustawy. Ponadto art. 4 ust.2 nie upoważnia rady gminy do określenia terminu przyłączenia do sieci. (tak m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 IV SA/Po789/13)

- §4 - w zakresie nakładającym na właścicieli nieruchomości utrzymywanie nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych w stanie wolnym od zachwaszczenia w tym niszczenia roślin powodujących zagrożenie dla życia i zdrowia itp.

W §4 uchwały wprowadzono zapisy nakładające na właścicieli nieruchomości utrzymywanie nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych w stanie wolnym od zachwaszczenia w tym niszczenia roślin powodujących zagrożenie dla życia i zdrowia, utrzymywania rowów melioracyjnych w stanie drożności i wykoszenia , usuwanie suchych drzew i krzewów z terenów nieruchomości zadrzewionych i zakrzaczonych położonych wzdłuż ciągów komunikacyjnych a ponadto uporządkowania na własny koszt nieruchomości.

W świetle ugruntowanego stanowiska judykatury przepis art. 4 ust.2 nie daje organowi uprawnienia do nakładania na właściciela nieruchomości obowiązku jej

odchwaszczania, wykaszania i utrzymywania w określonym stanie (vide m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 października 2015 sygn. akt IV SA/Po692/15).

- zapis §5 ust.2 lit. b w zakresie działań mających na celu likwidację śliskości. Zapisanie takiego obowiązku w uchwale dotyczącej utrzymania czystości i porządku w gminach jest przekroczeniem delegacji ustawowej, nie można nakazać właścicielom nieruchomości usuwania bądź ograniczania śliskości chodników (vide m.in. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2015r. II SA/GI1151/14).

- §5 ust.3 w zakresie nałożenia w regulaminie obowiązków na właścicieli nieruchomości zamieszkałych, na których prowadzona jest również działalność gospodarcza zobowiązania do zawarcia odrębnej umowy na odbiór odpadów powstających w wyniku prowadzonej działalności z podmiotem wpisanym do rejestru działalności regulowanej prowadzonej przez Wójta Gminy Morawica z częstotliwością odbioru odpadów co najmniej raz w miesiącu. Powyższe uregulowanie Przepis stanowiący podstawę do uchwalenia regulaminu nie wprowadza odrębnej kategorii „właściciele nieruchomości zamieszkałych”. Rozróżnienie dwóch kategorii właścicieli nieruchomości i regulację tych kwestii wprowadza inny ustawowy przepis a mianowicie art. 6c przedmiotowej ustawy. Reasumując regulacja stanowi przekroczenie podstawy do wydania regulaminu, to jest art. 4ust.2 ustawy.

- §9 poprzez umieszczenie w regulaminie zakazu gromadzenia w pojemnikach przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów o innym przeznaczeniu. Zakaz ten przekracza upoważnienie ustawowe art. 4 ust.2 ustawy.

Ponadto zgodnie z art.4 ust.2 pkt 8 regulamin powinien określać zasady dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. W ocenie organu nadzoru regulacja zapisana w §18 ust.1 i 2 uchwały nie spełnia obligatoryjnego obowiązku wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji ani określenia terminów jej przeprowadzania. Natomiast stwierdzenie w ust.4, że koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości wykracza poza upoważnienie ustawowe. Regulacje zawarte w regulaminie powinny być kompletne, innymi słowy winny zostać w nim uwzględnione wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę. Nie zamieszczenie w treści uchwalonego regulaminu obligatoryjnej regulacji dotyczącej ustalenia terminów, w jakich winna być przeprowadzana obowiązkowa deratyzacja powoduje konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości, jako nie zawierającej

obligatoryjnego elementu nakazanego przez ustawodawcę (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2014r. sygn.akt II SA/GI418/14).

W podsumowaniu przeprowadzonej analizy należało przyjąć, że rada gminy nie może zamieścić w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, pod rygorem dopuszczenia się istotnego naruszenia prawa, regulacji wykraczających poza katalog zagadnień określonych w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, czy też nie znajdujących uzasadnienia w przedmiotowej delegacji ustawowej (por: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 marca 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 82/12 - Lex nr 1139625, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 marca 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 130/12 - Lex nr 1138321, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Ol 298/11 - Lex nr 1084645, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2010 r. sygn. akt II SA/GI 371/10 - Lex nr 705472).

Z kolei ze względu na obligatoryjny charakter enumeratywnie wyliczonych w art. 4 ust.2 elementów regulaminu brak zamieszczenia w regulaminie wszystkich postanowień wyliczonych w powołanym przepisie musi zostać oceniony, jako praktyka sprzeczna z prawem, a zatem wyczerpuje to przesłankę nieważności uchwały wskazaną w art. 91 ust. 1 u.s.g. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 1 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1930/09 stwierdził, iż uznanie, że konieczne jest usunięcie kilku przepisów zaskarżonego aktu powoduje, że akt ten winien być w całości opracowany od nowa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, że wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podustawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy, organ gminy nie posiada (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12 - Lex nr 1291950).

Mając na względzie powyższą argumentację, należy stwierdzić, że ze wskazanych wyżej przyczyn uchwała w sposób istotny narusza prawo wykraczając poza upoważnienie ustawowe albo regulując zagadnienia już uregulowane przepisami prawnymi wyższego rzędu, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

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.

w/z WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Andrzej Bętkowski
WICEWOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI