



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.3.2018

Kielce, dnia 05-01-2018

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2017r. poz. 1875)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXXVII/282/2017 Rady Gminy w Gowarczowie z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gowarczów

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2017r. Rada Gminy w Gowarczowie podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gowarczów. Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Materialnoprawną podstawę uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017, poz.1289).

Nie ulega wątpliwości, iż regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego – wynika to *expressis verbis* z art. 4 ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dokonując bardziej szczegółowej klasyfikacji tego aktu należy stwierdzić, iż mieści się on w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej (art. 40

ust.1 ustawy o samorządzie gminnym). W niniejszej sprawie takie upoważnienie wynika wprost z art.4 ust.1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Należy stwierdzić, że postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, jako aktu prawa miejscowego nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres upoważnienia ustawowego unormowanego w art. 4 ust. 2 wymienionej ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (np. wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA).

Zgodnie z art.4 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie 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 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.

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

Należy podkreślić, iż powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i jako, że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Nie jest, więc dopuszczalna wykładnia rozszerzająca przepisu art.4 ust.2 ustawy. Inaczej mówiąc rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wskazane przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Wszelkie odstępstwa od katalogu wymienionego w art. 4 ust.2 ustawy stanowią istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego w całości lub w części. Konieczność uszczegółowienia regulacji ustawowej nie może prowadzić do objęcia regulacją aktu niższego rzędu zagadnień nie wynikających wprost z przepisów ustawy.

Poza tym należy mieć na uwadze, że wymienione w art.4 ust.2 ustawy elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie mają charakter obligatoryjny. Uchwalając 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).

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż niektóre przepisy kwestionowanej uchwały Rady Gminy Gowarczów ustanowione zostały z istotnym naruszeniem prawa, gdyż albo wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego albo regulują zagadnienia już uregulowane aktami prawnymi wyższego rzędu. Należą do nich następujące postanowienia załącznika do uchwały: § 3, § 4, § 6, § 7, § 18, § 19, § 20.

W § 4 uchwały Rada Gminy uregulowała obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Uchwała w tej części wykracza poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 ustawy. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków utrzymywania nieruchomości w stanie wolnym od zachwaszczenia, utrzymywania czystości na trawnikach placach i przystankach oraz utrzymywania odłogowanych nieruchomości rolnych w stanie ugoru. W wyroku z dnia 21 października 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, iż tak szeroki zakres obowiązków w zakresie utrzymania porządku i czystości niewątpliwie nie znajduje oparcia w art. 4 ust. 2 ustawy. W szczególności art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. b ustawy uprawnia jedynie do ustalania wymagań w zakresie utrzymania porządku i czystości dotyczących uprzątnięcia błota lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Należy wskazać, iż obowiązek usuwania zanieczyszczeń obejmuje wyłącznie części nieruchomości służące do użytku publicznego, a niewątpliwie obowiązki ustalone w przedmiotowych zapisach Regulaminu dotyczą nieruchomości lub obiektów znajdujących się na ich terenie niezależnie od ich użytkowania publicznego. Co więcej uznać trzeba iż kwestionowane zapisy uchwały ingerują w prawo własności, narzucając właścicielom określony sposób postępowania z nieruchomościami stanowiącymi własność (wyrok WSA w łodzi, sygn. akt. II SA/Łd 746/15, Lex nr 1930336).

Należy również zauważyć, iż nakładając na właściciela nieruchomości obowiązki określone w § 4 ust. 11 Regulaminu Rada Gminy wkroczyła w materię uregulowaną przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2012 o odpadach. Stosownie bowiem do art. 26 wymienionej ustawy posiadacz odpadów jest zobowiązany do niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nie przeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

W § 4 ust. 1 i 10 Regulaminu ustanowiony został obowiązek podłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku jej braku obowiązek wyposażenia nieruchomości w urządzenia do biologicznego oczyszczania odpadów płynnych lub zbiornika do ich czasowego gromadzenia.

Rada gminy stanowiąc prawo w tym przedmiocie wkroczyła w materię ustawową, gdyż określone w wyżej wymienionym przepisie uchwały obowiązki właścicieli nieruchomości wynikają wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy.

W § 4 ust. 7 Regulaminu Rada Gminy postanowiła iż na właścicielu nieruchomości ciąży obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania ich w należyłym stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Regulując przedmiotową kwestię rada gminy przekroczyła zakres ustawowego upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy. Wskazane bowiem przez Radę Gminy obowiązki właścicieli nieruchomości zostały na nich nałożone z mocy prawa stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Przekroczeniem delegacji ustawowej jest również ustanowiony w uchwale zakaz naprawy i mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami samochodowymi (§ 4 ust. 3 Regulaminu)

Rada Gminy na podstawie art. § 4 ust. 2 pkt 1 lit c ustawy jest upoważniona do określenia wymagań dotyczących mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi . W tym celu rada gminy powinna ustalić gdzie i przy spełnieniu jakich warunków można dokonywać napraw i mycia pojazdów samochodowych poza wyspecjalizowanymi warsztatami. Nie jest natomiast upoważniona do wprowadzania całkowitego zakazu wykonywania napraw i mycia pojazdów poza warsztatami i myjniami .Rada Gminy powinna wskazać warunki jakie muszą być spełnione aby mycie i naprawa pojazdów były dopuszczalne na terenie nieruchomości.

W § 6 załącznika do uchwały Rada Gminy określiła sposób udokumentowania przez właścicieli nieruchomości obowiązków pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Postanowienia uchwały w tej części są zupełnie niezrozumiałe i niejasne w świetle uregulowań zawartych w art. 6 ust. 1 i ust. 1a ustawy. W § 7 Regulaminu Rada Gminy wprowadziła zakazy dotyczące: niszczenia lub uszkodzenia obiektów małej architektury , umieszczania na pniach drzew afiszy, reklam lub ogłoszeń, gromadzenia odpadów komunalnych w miejscach do tego nieprzeznaczonych, indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych, wypalania traw, dokonywania zmian naturalnego ukształtowania terenu . W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje uchwały nie stanowią materii regulaminu utrzymywania czystości i porządku w gminie. Wprowadzenie tego rodzaju zakazów dla adresatów uchwały pozbawione jest podstaw prawnych, gdyż wykracza poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 ustawy.

Należy również zauważyć, iż regulując przedmiotowe kwestie Rada Gminy nie tylko wkroczyła w materię ustawową, lecz również dokonała jej modyfikacji. Określone w uchwale zakazy wynikają z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku w gminie przez zbieranie pozostałych na terenie nieruchomości odpadów zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie. Zakaz wyrzucania odpadów komunalnych w miejscach do tego niewyznaczonych oraz pozbywania się nieczystości ciekłych w

sposób zgodny z przepisami ustawy o przepisami odrębnymi wynika z art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy. Rada gminy nie jest upoważniona do tworzenia prawa w tym zakresie

Wprowadzone zatem przez Radę Gminy zakazów indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz wywożenia i wysypywania odpadów stałych wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi stacjami zlewnymi oraz wyrzucania odpadów komunalnych do koszy ulicznych oraz pojemników innych właścicieli nie znajdują żadnego uzasadnienia prawnego.

Ustanawiając w § 7 ust. 1 i 2 zakazy określonego zachowania się, Rada Gminy dokonała bezprawnej modyfikacji znamion czynów zabronionych określonych przepisami ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015, poz. 1994).

W § 18 Regulaminu Rada Gminy nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek zawarcia umowy na pozbywanie się nieczystości ciekłych z wyspecjalizowaną firmą posiadającą stosowne zezwolenie oraz określiła sposób udokumentowania wykonania tego obowiązku przez właścicieli nieruchomości.

Regulując przedmiotowe kwestie Rada Gminy przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego, określonego w art. 4 ust. 2 ustawy. Kwestie sposobu wykonywania przez właścicieli nieruchomości obowiązku pozbywania się nieczystości ciekłych oraz sposobu udokumentowania wykonania obowiązków w tym zakresie reguluje art. 6 ust. 1 ustawy. Zgodnie z wym. przepisem ustawy wszyscy właściciele nieruchomości pozbywający się nieczystości ciekłych zobowiązani są do zawarcia umów dotyczących opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz do udokumentowania wykonania tych obowiązków poprzez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi. Stosownie natomiast do art. 6 ust. 1a rada gminy została upoważniona do określenia innych sposobów udokumentowania wykonania przez właścicieli nieruchomości obowiązków pozbywania się nieczystości ciekłych.

Zastrzeżenia budzi ponadto §19 Regulaminu, w którym Rada Gminy określiła obowiązki organizatora imprez o charakterze masowym. Adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określonych w regulaminie przez radę gminy na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy są jedynie właściciele nieruchomości. Nie jest zatem zasadne nałożenie analogicznych obowiązków na organizatorów imprez masowych (kulturalnych, sportowo-rekreacyjnych i innych). Obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa z dnia 22 sierpnia 1997r. o bezpieczeństwie imprez masowych. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do wprowadzenia innych dodatkowych obowiązków tych podmiotów.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż § 20 Regulaminu nie odpowiada dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy. Postanowienia tej części uchwały dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe ograniczają się jedynie do modyfikacji uregulowań zawartych w Kodeksie wykroczeń (§ 20 ust. 1) oraz do nałożenia obowiązków, które wynikają z przepisów innych ustaw (§ 20 ust. 2). Natomiast gołębie nie są zwierzętami domowymi w rozumieniu ustawy o ochronie zwierząt i w związku z tym nie jest możliwe określenie przez radę gminy w regulaminie obowiązków dot. hodowli gołębi.

Określone w regulaminie utrzymania czystości i porządku wymagania dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich mogą odnosić się wyłącznie do terenów wyłączonych z produkcji rolnej.

Należy zauważyć, iż wbrew obowiązkowi określonymu w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Regulamin nie określa zagadnień wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b, art. 4 ust. 2 pkt 2, oraz art. 4 ust. 2 pkt 6, 7 i 8.

Jak wyżej wskazano wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie elementy regulaminu mają charakter obligatoryjny. Uchwalając Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Brak uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy podobnie jak i przekroczenie upoważnienia uznawany jest za istotne naruszenie prawa. Zatem sytuacja, w której część uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotknięta jest nieważnością z uwagi na istotną sprzeczność z prawem, 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.

Podpis
Agata Katarzyna Wojtyszek
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	913564.2077491.2037016
Nazwa dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze dot. uchwały Nr XXXVII 282 2017 RG w Gowarczowie.pdf
Tytuł dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze dot. uchwały Nr XXXVII/282/2017 RG w Gowarczowie
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4131.3.2018
Data dokumentu	2018-01-05 23:24:45
Skrót dokumentu	E4017633EE8FEA79E08F80C0C098D64F804D88FD
Wersja dokumentu	1.2
Data podpisu	2018-01-05 23:24:21
Podpisane przez	Agata Katarzyna Wojtyszek Wojewoda Świętokrzyski
	EZD 3.30.481.4063.3664
Data wydruku:	2018-01-09 12:15:08
Autor wydruku:	Furmańska Dorota Inspektor wojewódzki