



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 04-11-2016

Znak: PNK.I.4130.88.2016

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZROCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 j.t. z późn. zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały nr XVIII/140/2016 Rady Gminy w Fałkowie z dnia 28 września 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Fałków.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Fałkowie (dalej Rada) dnia 28 września 2016 r. podjęła uchwałę nr XVIII/140/2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Fałków.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2016.250 j.t., dalej ustawa), zgodnie z którym 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.

Zakres przedmiotowy regulaminu wynika z art. 4 ust. 2 ustawy, który stanowi, że określa on 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.

Powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w regulaminie nie można zamieszczać regulacji, które wykraczają poza zakres normy kompetencyjnej. Niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych uchwalając akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu a odstępianie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą,

co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok WSA we Wrocławiu z dn. 20.12.2006 r., sygn. akt II SA/Wr 585/06, wyrok WSA w Gdańsku z dn. 9.05.2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12).

Z drugiej zaś strony art. 4 ust. 2 ustawy w sposób obligatoryjny kształtuje elementy regulaminu, które rada gminy musi zawrzeć w swojej uchwale, a brak któregośkolwiek z nich skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Brak uregulowania w regulaminie choćby jednego z elementów wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy, albo też uregulowanie go w sposób nieprawidłowy, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały. Nie jest bowiem prawnie dopuszczalne podjęcie przez radę gminy kolejnej uchwały uzupełniającej regulację zgodnie z zakresem wynikającym z normy art. 4 ust. 2 ustawy (wyrok WSA w Gliwicach z dn. 15.05.2014 r., sygn. akt II SA/Gl 1777/13).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji art. 4 ustawy z uwagi na to, że nie zawiera wszystkich niezbędnych postanowień, które w jej treści powinny zostać zawarte. W części zapisów przekracza także delegację ustawową, normując zagadnienia, które nie mieszczą się w dyspozycji art. 4 ust. 2 ustawy albo też powielając definicje ustawowe.

Przyjęty przez Radę regulamin nie uwzględnia regulacji wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy tj. nie określa częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych. Wskazać należy, że co prawda Rada podjęła próbę unormowania przywoływanej materii w rozdziale 4 regulaminu, jednak zawarte tam postanowienia nie wypełniają dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 3. W § 8 ust. 1, 2 4 i 5 regulaminu rada określiła zasady i częstotliwość odbioru określonych rodzajów odpadów. Co prawda ustawodawca nie wprowadził legalnej definicji pojęć: „pozbywanie się” i „odbior”, niewątpliwie jednak pojęcia te rozróżnia, co oznacza, że nie można ich ze sobą utożsamiać i stosować zamiennie.

Regulamin utrzymania czystości porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 3). Natomiast częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości określana jest w odrębnej uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Wyraźnie zatem należy rozróżnić zakres przedmiotowych tych dwóch uchwał, którymi regulowane są odmienne kwestie. W uchwale podejmowanej na podstawie art. 4 ustawy rada gminy ma określić obowiązek ciążyący na właścicielu nieruchomości w zakresie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów, z kolei uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy określa obowiązki gminy względem

właściciela nieruchomości. Są to zatem dwa różne rodzaje adresatów obowiązków. Sprzeczne z założeniem o racjonalności ustawodawcy byłoby przyjęcie, że uchwały podejmowane na podstawie art. 4 i art. 6r ust. 3 ustawy regulować mają te same kwestie, a do tego w istocie sprowadzają się zapisy § 8 ust. 1, 2 4 i 5 regulaminu. W zakresie pozbywania się odpadów i ich odbierania powinny obowiązywać dwie różne uchwały, regulujące te kwestie w sposób komplementarny, ale nie posługujący się zamiennie przytoczonymi pojęciami.

W związku z powyższym określenie w przedmiotowym Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Fałków częstotliwości odbierania odpadów, zamiast częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów jest przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy, a nadto oznacza uregulowanie powyższą uchwałą materii, która zastrzeżona jest dla innej uchwały. Z uwagi na to konieczne jest wyeliminowanie z uchwały § 8 ust. 1, 2 4 i 5, jako podjętych z przekroczeniem normy kompetencyjnej. Nadto stwierdzić należy, że w uchwale nie zwarto elementu obligatoryjnego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, co świadczy o jej niekompletności, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 elementem obligatoryjnym jest określenie w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

W ocenie organu nadzoru nie można uznać, że zawarte w § 13 regulaminu unormowania wypełniają dyspozycję art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Po pierwsze rada ma kompetencje do wprowadzenia zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Ustawodawca posłużył się tu zatem kryterium terytorialnym- rada gminy wskazuje obszar lub poszczególne nieruchomości, na których obowiązuje zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich. Analiza § 13 ust. 1 prowadzi do wniosku, że Rada Gminy w Fałkowie wprowadziła generalny zakaz chowu zwierząt gospodarskich na jej terenie, od którego wprowadziła wyjątki, a kryterium ich ustanowienia stanowią poszczególne gatunki zwierząt, dopuszczalne do utrzymywania. Takie regulacja § 13 ust. 1 pkt 2 i 3 nie spełnia obowiązku wskazania obszaru lub poszczególnych nieruchomości, na których obowiązuje zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich.

Nadto regulamin ma określać wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. W § 13 ust. 2 określono natomiast obowiązki utrzymujących zwierzęta gospodarskie, co oznacza, że obowiązują one na wszystkich terenach, a nie tylko tych, które zostały wyłączone z produkcji rolniczej.

W związku z powyższym zarówno ust. 1 jak i 2 § 13 podjęte są z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 7, co skutkuje koniecznością ich uchylenia. Jednocześnie w analizowanej uchwale brak jest zapisów, które zawierałyby unormowanie wypełniające dyspozycję art. 4 ust. 2 pkt 7. Przesądza to o niekompletności uchwały, skutkującej koniecznością stwierdzenia również na tej podstawie jej nieważności w całości.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy regulamin ma określać warunki dotyczące utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Poprzez § 6 ust. 2 regulaminu Rada zmodyfikowała w istocie treść art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, który stanowi, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Tym samym § 6 ust. 2 regulaminu w sposób nieuprawniony wkroczone w regulację cytowanego przepisu. Nadto w ocenie organu nadzoru takie brzmienie § 6 ust. 2 regulaminu jest niewystarczające aby uznać, że wypełniono delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt. 2 ustawy, a ponieważ w regulaminie brak jest innych unormowań w tym zakresie stwierdzić należy, że uchwała nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów.

Niezależnie od uchybień skutkujących koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały, wskazać należy również na niezgodność z prawem niektórych pozostałych zapisów uchwały.

Rada Gminy w Fałkowie w § 15 uchwały postanowiła, że traci moc uchwała nr XX/151/2012 Rady Gminy w Fałkowie z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Fałków. Postanowienie § 15 uchwały niezgodne jest z art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2015.87), zgodnie z którym dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane m. in. na podstawie art. 4 ustawy zmienianej w art. 1 (tj. ustawy dn. 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) zachowują moc na okres na jaki zostały wydane jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Ustawa zmieniająca weszła w życie dn. 1 lutego 2015 r., co oznacza, że uchwała Rady Gminy Fałków z dn. 28 grudnia 2012 r. nr XX/151/2012

przestała obowiązywać z mocy prawa z dniem 1 sierpnia 2016 r., a Rada nie miała kompetencji do jej uchylenia.

W § 3 ust. 3 regulaminu powtórzono w istocie treść art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Powtarzanie w regulaminie uchwalanym przez radę gminy przepisów zamieszczonych w różnych ustawach lub w aktach wykonawczych jest niedopuszczalne.

W § 14 ust. 4 określono, że koszty przeprowadzania deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 gmina upoważniona jest jedynie do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Realizując postanowienia tego przepisu Rada Gminy w Fałkowie nie była upoważniona do określenia podmiotów zobowiązanych do ponoszenia kosztów deratyzacji. Takie postanowienie podjęte jest z przekroczeniem kompetencji ustawowej i winno zostać z uchwały wyeliminowane.

Mając na uwadze wszystkie powyżej przytoczone argumenty uchwałę rady Gminy w Fałkowie uznać należy za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości za 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 doręczenia rozstrzygnięcia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI


Agata Wojtysek