



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-R.4131.4.2013.AW

Warszawa, dnia 30 stycznia 2013 r.

Rada Gminy Pionki
ul. Zwycięstwa 6a
26-670 Pionki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, 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 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218; z 2008r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420; Nr 157, poz. 124, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679 i Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012 r. poz. 567)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/156/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pionki w części*: § 2 pkt. 6 i 11, § 9, § 13 ust. 2, 3, 4-9, 10, § 17 pkt. 1 i 2, § 20, § 23 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pionki stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Pionki w dniu 28 grudnia 2012 r. podjęła uchwałę w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pionki*.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił m.inn. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. Wskazać należy, że przepis ust. 1 stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w ust. 3 został natomiast nałożony na radę gminy obowiązek dostosowania regulaminu do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Regulamin winien określać 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.

Wymienione powyżej elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12).

Za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy, a przekazanych do unormowania regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Rada Gminy Pionki przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy, określając następujące obowiązki właścicieli nieruchomości:

1. *Uprzątnięcie, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 20 stycznia 2005 o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, z terenu nieruchomości wraków pojazdów mechanicznych (§ 2 pkt 6 Regulaminu);* obowiązek usuwania wraków pojazdów mechanicznych wynika bezpośrednio z art. 18 wskazanej ustawy a zatem nie może być przedmiotem regulaminu;

2. *niezwłoczne usuwanie z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku budów i remontów lokali oraz budynków (§ 2 pkt 11 Regulaminu);* odnośnie powyższego obowiązku wskazać należało, że związane z odpadami obowiązki podmiotów świadczących usługi w zakresie budowy, rozbiórki i remontu obiektów (wytwórców odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach - vide art. 3 pkt 32 tej ustawy), zawiera ustawa o odpadach, zatem Rada nie może bez ustawowego upoważnienia przerzucać wszystkich obowiązków związanych z usuwaniem z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku remontu i modernizacji lokali i budynków, na właścicieli nieruchomości;
3. brak jest również umocowania ustawowego do nałożenia na organizatorów imprez masowych obowiązków polegających na wyposażeniu miejsca, na którym odbywa się impreza w odpowiednią ilość pojemników do gromadzenia odpadów, zapewnienia odpowiedniej ilości szaletów, czy do zawarcia umowy z przedsiębiorcami w celu dostarczenia pojemników i szaletów oraz opróżnienia i sprzątnięcia ich (§ 9 Regulaminu). Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, a tylko on może być adresatem obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie przepis w takim brzmieniu powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. Nr 62, poz. 504, z późn. zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie w postaci odpowiedniego upoważnienia (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010r. sygn. akt II SA/Bd 1336/10).
4. *zakaz gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gruzu, gorącego popiołu, żużla, szlamów, substancji toksycznych, żrących , wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych aniżeli komunalne pochodzących z działalności gospodarczej (§ 13 ust.2 Regulaminu);* - stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego. Kwestie te zostały bowiem uregulowane przez ustawodawcę

w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 2012/12).

5. w § 13 ust.3 Regulaminu *zakaz spalania w pojemnikach i koszach na odpady, jakichkolwiek odpadów* - zakaz ten wynika bowiem z art. 30 i następne ustawy o odpadach. Ponadto ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.) w art. 124 wprowadziła zakaz wypalania łąk, pastwisk, nieużytków, rowów, pasów przydrożnych, szlaków kolejowych oraz trzcinowisk i szuwarów, a w art. 131 wprowadziła sankcje za łamanie tego zakazu.
6. zakazy wrzucania do pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki papieru i tektury opakowanej i nieopakowanej, do pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki szkła, tworzyw sztucznych, do selektywnej zbiórki metali czy selektywnej zbiórki opakowań wielomateriałowych, jak również przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów ulegających biodegradacji - innych odpadów, które nie spełniają wymagań przeznaczenia danych pojemników lub (§ 13 ust.4 -9 Regulaminu) jak również zakazy odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz podsiąków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są nieczystości płynne (§ 13 ust. 10 Regulaminu). Zakaz tworzenia lub korzystania z nielegalnych składowisk odpadów wynika z ustawy o odpadach, a w zakresie zanieczyszczania lasów także z art. 162 Kodeksu wykroczeń (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt. II SA/Bd 625/12). Wskazać należy, że ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.) zawiera regulację dotyczącą wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, zatem określenie obowiązków w zakresie gromadzenia i usuwania nieczystości, analogicznie do sposobu przewidzianego dla ścieków, stanowi rozszerzenie postanowień ustawowych i tym samym przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego. Zakazy dotyczące odprowadzania ścieków wynikają także z ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r. poz. 145, z późn zm.), w szczególności jej art. 39.
7. Ponadto, w § 17 pkt 1 Regulaminu Rada Gminy określiła obowiązki właścicieli psów takie, jak: systematyczne szczepienie przeciwko wściekliźnie i okazywanie na żądanie władz sanitarnych, weterynaryjnych, policyjnych oraz osób upoważnionych przez Wójta Gminy Pionki zaświadczenia o przeprowadzonym szczepieniu; uzyskanie zezwolenia Wójta Gminy na utrzymanie psa rasy uznawanej za agresywną zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wykazu ras psów uznanych za agresywne. Jednakże obowiązki te wynikają z odrębnych aktów

prawnych rangi ustawowej. Kwestię poddawania psów szczepieniom ochronnym reguluje ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. W art. 56 ust. 1 i ust. 2 wymienionej ustawy zamieszczono obowiązek poddawania psów w wieku powyżej 3 miesiąca raz na 12 miesięcy szczepieniu przeciwko wściekliźnie. Z kolei wymóg uzyskania zezwolenia właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną wynika z art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Oznacza to, że nie jest to materia regulowana prawem miejscowym.

8. W § 17 pkt 2 Regulaminu ustalono, iż osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy, postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników. Zakazano wprowadzania zwierząt domowych na tereny placów zabaw, piaskownic dla dzieci oraz tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał rady gminy. Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o porządku i utrzymaniu czystości wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie całkowitego zakazu prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12).
9. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy uprawnia radę gminy wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w § 20 Regulaminu podmiotów (tu właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku, a co za tym idzie obciążenia ich kosztami jego realizacji (§ 23 Regulaminu) – vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12.


Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania

czystości i porządku na terenie Gminy Pionki nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w art. 4 ust. 2 ustawy. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien on być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/156/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pionki* w części wskazanej w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z mocy prawa.


WOJEWÓDZKI
Jacek Kozłowski