



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX.P. 4131.2.2013.KLW

Warszawa, 19 lutego 2013 r.

**Rada Miejska Sierpca
ul. Piastowska 11 a
09-200 Sierpc**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 214, poz. 1806, z 2005r. Nr 172, poz. 1441, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 175, poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157 poz. 124, z 2010r. Nr 28 poz. 142 i 146, nr 106, poz. 675m 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 poz. 567, z 2012 r.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 264/XXXVII/2013 Rady Miejskiej Sierpca z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na terenie Miasta Sierpc.

Uzasadnienie

Rada Miejska Sierpca na sesji w dniu 16 stycznia 2013 r. podjęła uchwałę nr 264/XXXVII/ /2013 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Sierpc, wskazując jako podstawę prawną m.in. art. 4 ust.1 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U z 2012r., poz. 391). Wskazać należy, iż przepis ust.1 stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, ust.3 zaś zobowiązuje radę gminy do dostosowania regulaminu do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu. Natomiast zakres spraw, które rada gminy winna uregulować przedmiotową uchwałą, został enumeratywnie wskazany w treści ust.2 cyt. przepisu.

Badana uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 21 stycznia 2013 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Organ Nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „zasad techniki prawodawczej” oraz art. 2 ust. 1 pkt 4, art 4 ust. 2; art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391) – zwanej dalej ustawą w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, stanowiącego podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały, 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 (ust. 1). 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 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 (ust. 2).

Podkreślić należy, że powyższe wyliczenie kategorii spraw przekazanych organowi stanowiącemu gminy do unormowania w regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ma charakter wyczerpujący. W postanowieniach regulaminu winny znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich określonych w art. 4 ust. 2 ustawy punktów jednocześnie, nie wolno w nim zamieszczać zaś postanowień wykraczających poza zakres delegacji ustawowej. Nakładanie bowiem na właścicieli nieruchomości obowiązków wykraczających poza delegację ustawową wkracza w sferę praw i wolności obywatelskich zastrzeżoną dla aktów wyższego rzędu. Jednocześnie zaznaczyć należy, że wszelkie odstępstwa od katalogu zawartego w ww. przepisie stanowią istotne naruszenie przepisów prawa. Konstytucyjna zasada praworządności zawarta w art.

7 wymaga, by materia regulowana podjętym aktem wykonawczym wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego, w tym wypadku aktu prawa miejscowego. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10). Powtarzanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie uchwalonym przez radę gminy przepisów zamieszczonych w różnych ustawach lub w aktach wykonawczych jest niedopuszczalne. Przedmiotowy regulamin stanowi bowiem prawo miejscowe, co powoduje, że powinno ono zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm, zawartych w innych przepisach. Powtarzanie przepisów za innymi aktami prawnymi pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony. Nie może też stanowić źródła powszechnie obowiązującego prawa uchwała, która nie ma oparcia w upoważnieniu ustawowym. Postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązki wymienionych w nim podmiotów, w związku z czym nie jest dopuszczalne dokonywanie w nich powtórzeń przepisów zawartych w innych aktach normatywnych takich jak ustawa z dnia 13 września 1996 r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, czy też ustawa o odpadach i ustawa o ochronie zwierząt. Zatem bezspornym jest, że rada uchwalając przepisy prawa miejscowego powinna czynić to w zgodzie z upoważnieniem oraz postanowieniami Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r w sprawie Zasad techniki prawodawczej (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12.05.2011 r. II SA/OI 156/11)

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że Rada Miejska w Sierpcu w podjętej uchwale przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy nakładając na właścicieli nieruchomości obowiązki, których przedmiotowa ustawa nie określa lub które wynikają z tej ustawy lub innych aktów prawnych.

Delegacja ustawowa przepisu art. 4 ust.1 i 2 ustawy nie upoważnia rady gminy do definiowania w ramach regulaminu czystości i porządku w gminach pojęć, gdyż nie stanowi o tym zamknięty katalog zagadnień wskazanych w ust. 2 cyt. przepisu.

I tak:

1. W § 2 regulaminu zamieszczono definicje pojęć zdefiniowanych już w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach lub w innych ustawach
2. w § 5 pkt 1 Regulaminu Rada Miejska powtórzyła przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zaś w pkt 5 zobowiązała właścicieli nieruchomości do usuwania nawisów śniegu z dachów oraz sopli lodu z okapów, rynien i innych części elewacji budynku niezwłocznie po ich pojawieniu się podczas, gdy kwestie tę szczegółowo reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane a w szczególności art. 61. Zgodnie z nim właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury
3. w § 6 ust. 2 pkt 3 Rada wprowadziła zakaz niszczenia elewacji budynków, ogrodzeń i innych obiektów poprzez umieszczanie na nich plakatów, reklam, ogłoszeń a także malowania haseł i rysunków bez uzyskania zgody właściciela obiektu. Przedmiotową kwestię reguluje art. 63 kodeksu wykroczeń.
4. W § 7 bez upoważnienia ustawowego do Regulaminu Rada wprowadziła zakaz wypalania traw, spalania liści i innych odpadów
5. W § 10 w ust 1 Rada powtórzyła zapis wynikający wprost z art. 5 ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach tzn. nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązki

przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacyjnej, lub wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomowa oczyszczalnia ścieków bytowych. Ponadto nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązki przekraczające upoważnienie art. 4 ust 2 ustawy zobowiązując ich do zawarcia umowy z przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz przechowywania opłat za te usługi przez okres co najmniej 6 miesięcy. Na właścicieli nieruchomości wyposażonych w lokalną oczyszczalnię ścieków Rada nałożyła zaś obowiązek posiadania pozwolenia wodnoprawnego, wyników badań oczyszczonych ścieków oraz dokumentów za wywóz do oczyszczalni ścieków osadów i innych pozostałości technologicznych oraz dokumentu potwierdzającego zgłoszenie danej instalacji w Starostwie Powiatowym w Sierpcu oraz Urzędzie Miejskim w Sierpcu.

6. W § 15 Regulaminu Rada Miejska sprzecznie z upoważnieniem ustawowym określiła obowiązki organizatora imprez lub zgromadzeń o charakterze publicznym w zakresie czystości i porządku. Organizatora imprezy nie można bowiem uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ani za władającego nieruchomością a tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych.
7. W § 21 Regulaminu Rada Miejska określiła obowiązki właścicieli psów takie, jak: dokonanie rejestracji psa w Urzędzie, oznakowanie go poprzez nabycie i umieszczenie na obroży numeru rejestracyjnego dla psów, posiadania aktualnych świadectw szczepienia psa przeciwko wściekliźnie, rejestracji nowego psa w terminie 14 dni od daty nabycia, oznakowania psa po ukończeniu przez niego 12 tygodnia życia, zgłaszania wszelkich zmian w stanie posiadania psa, w celu aktualizacji w bazie danych, posiadania zezwolenia Burmistrza Miasta Sierpca na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną. Przedmiotowe obowiązki wynikają z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej. Kwestię poddawania psów szczepieniom ochronnym reguluje ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt. W art. 56 ust. 1 i ust. 2 wymienionej ustawy zamieszczono obowiązek poddawania psów w wieku powyżej 3 miesięcy raz na 12 miesięcy szczepieniu przeciwko wściekliźnie. Z kolei wymóg uzyskania zezwolenia właściwego miejscowo wójta na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywna wynika z art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Oznacza to, że nie jest to materia regulowana prawem miejscowym.
8. W § 24 ust. 2 zostały określone zasady dotyczące wyłapywania zwierząt pozostawionych bez opieki w miejscach publicznych oraz bezdomnych zwierząt. Regulacja ta wykracza poza zakres unormowań regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Kwestie wyłapywania bezdomnych zwierząt i rozstrzyganie o dalszym z nimi postępowaniu odbywa się na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Zadaniem legislacji gminnej wynikającej z upoważnienia art. 4 pkt 4 ustawy jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale tylko takich, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi a także ochrona przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.
9. Całkowicie sprzeczne z upoważnieniem ustawowym są zapisy § 26 regulaminu dotyczące dokarmiania ptaków i zwierząt oraz ryb.
10. W § 30 Regulaminu Rada naruszyła przepis art. 4 ust 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez pominięcie kwestii wyznaczenia obszarów obowiązkowej deratyzacji. Wskazany przepis nie zawiera upoważnienia, by kwestię wyznaczenia obszarów deratyzacji regulował Burmistrz lub jakikolwiek inny podmiot po

uprzednim uzgodnieniu z państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym z pominięciem rady w tym zakresie obowiązki

W świetle powyższego należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej Sierpca Nr 264/XXXVII/2013 z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Sierpc została podjęta z istotnym naruszeniem § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „zasad techniki prawodawczej” oraz art. 2 ust. 1 pkt 4, art 4 ust. 2; art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391) – zwanej dalej ustawą w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), **a zatem organ nadzoru stwierdza jej nieważność.**

Zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski