



LEX-I.4131. 16 .2013.MK

**Rada Miejska w Halinowie
ul. Spółdzielcza 1
05-074 Halinów**

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

załącznika nr 1 do uchwały Nr XXXII.286.2013 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Halinów w części: § 3 pkt 1, 2, 4, § 10, § 13 ust. 1 pkt 2, § 17, § 19 ust. 3 oraz § 20 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Halinów.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Halinowie w dniu 30 stycznia 2013 r. podjęła uchwałę w sprawie *ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Halinów*.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił art. 4 ust. 1 i 2 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. 2 został natomiast określony zakres uregulowań, którego uszczegółowienia powinna dokonać rada gminy w regulaminie. Regulamin określa zatem 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).

W świetle poczynionych uwag za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami (w szczególności z normą upoważniającą, z konstytucyjną zasadą praworządności – art. 7 Konstytucji RP, z wynikającymi z przepisów konstytucyjnych warunkami legalności aktu wykonawczego) 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.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Halinowie przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wprowadzając zakaz:

- *wrzucania odpadów pochodzących z gospodarstw domowych, sklepów, punktów gastronomicznych i usługowych oraz z innych nieruchomości do koszy ulicznych oraz pojemników należących do innych właścicieli (§ 3 pkt 1 Regulaminu);*
- *gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, popiołu, żużlu, nieczystości ciekłych, szlamów, substancji toksycznych, żrących i wybuchowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów inne niż komunalne (§ 3 pkt 2 Regulaminu).*

Niniejsze zapisy stanowią przekroczenie delegacji ustawowej, bowiem zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Kwestie te stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego, zostały bowiem uregulowane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o odpadach (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 2012/12).

Odnosnie § 3 pkt 4 Regulaminu 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 odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odsiaków z oborników do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są ścieki bytowe 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.

Organ nadzoru stwierdza, iż Rada Miejska w Halinowie dokonała modyfikacji art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wprowadzenie w Regulaminie (§ 10) regulacji stanowiącej, iż *właściciele nieruchomości obowiązani są do przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, w przypadku braku możliwości przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, właściciele nieruchomości obowiązani są do wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy lub w przydomową oczyszczalnię ścieków*. Obowiązki określone w ww. kształtowane są bezpośrednio przez przepisy ustawy (art. 5 ust. 1 pkt 2), wobec czego niedopuszczalne jest uregulowanie tych kwestii w drodze regulaminu, tym bardziej poprzez modyfikację zapisów ustawowych.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż w § 13 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Rada Miejska w Halinowie określiła obowiązki informacyjne właścicieli nieruchomości, poprzez zapis stanowiący, iż *osoby utrzymujące zwierzęta domowe zobowiązane są do oznakowania tabliczką ostrzegawczą bramy lub furtki wejściowej na teren ogrodzonej posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia człowieka*. Powyższa regulacja stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, nadto kwestie ww. regulowane są m.in. przez art. 10 ust. 3 i 4 ustawy o ochronie zwierząt, oraz przez KW.

Organ nadzoru stwierdza nadto, iż Rada Miejska w Halinowie przekroczyła zakres przyznanej jej kompetencji poprzez ustalenia zamieszczone w § 17 Regulaminu. Zagadnienia dotyczące obowiązku uprzątkowania błota, śniegu, lodu uregulowane są bowiem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i niedopuszczalna jest jakakolwiek ich modyfikacja.

W § 17 ust. 3 pkt 3 Regulaminu zakazano z kolei stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska do usuwania śniegu i lodu. Organ nadzoru stwierdza, iż kwestie stosowania środków chemicznych na drogach publicznych, ulicach i placach zostały uregulowane w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.), głównie w jej art. 82 ust. 2 oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach (Dz.U. Nr 230, poz. 1960), gdzie określono rodzaje dozwolonych środków chemicznych (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1536/10 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Gd 618/11).

Z kolei w § 19 ust. 3 Regulaminu przyjęto, że *w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Burmistrz Halinowa w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, określi, poprzez zarządzenie, obszary podlegające deratyzacji oraz termin jej przeprowadzenia*, pomimo że ustawowe upoważnienie w tym zakresie dotyczy wyłącznie rad gmin i nie przewiduje ono możliwości przekazania tych kompetencji innym organom. Stanowi to przekroczenie kompetencji ustawowych Rady. Rada gminy jest wyłącznie uprawniona do wyznaczenia obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu, to jest - jak w przedmiotowej uchwale - Burmistrzowi Halinowa. Delegowanie tego obowiązku na inny podmiot, w tym organ wykonawczy gminy, stanowi istotne naruszenie prawa. Dodać wypada, że deratyzacja miejsc przebywania zwierząt lub miejsc przechowywania i przetwarzania zwłok zwierzęcych, produktów, środków żywienia zwierząt, może być nakazana rozporządzeniem powiatowego lekarza weterynarii, wojewody, bądź ministra właściwego do spraw rolnictwa na podstawie art. 45-47 ustawy z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342, z późn. zm.).

W § 20 Regulaminu wskazano, że *naruszenie przepisów regulaminu zagrożone jest karą grzywny w trybie i na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 24 sierpnia Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*. Stanowi to powtórzenie art. 10 ust. 2a oraz 3 ustawy, zgodnie z którymi kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie

podlega karze grzywny, natomiast postępowanie w ww. sprawach toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności załącznika do uchwały Nr XXXII.286.2013 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Halinów* 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.


WOJEWÓDZA MAZOWIECKI
Jacek Kozłowski