



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-P.4131.9.2013.PM

Warszawa, 12 kwietnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust.2 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. 1241, z 2010 Nr 28, poz. 142 i 146 oraz Nr 106 poz. 675 i Nr 40 poz.230, z 2011r. Nr 117 poz. 679, Nr 134 poz. 777, Nr 21 poz. 113, Nr 217 poz. 1281 i Nr 149 poz. 887)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr 147/XXVI/2013 Rady Gminy Nowe Miasto z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Miasto

Uzasadnienie

Rada Gminy Nowe Miasto w dniu 7 marca 2013 r. podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Miasto, wskazując jako podstawę prawną m.in. art. 4 ust.1 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2012 r., 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. 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) uprzążanie 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 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 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.

W świetle poczynionych uwag za niezgodne ze wskazanymi przepisami należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy, a przekazanych do unormowania regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić:

- § 2 pkt 7 *Regulaminu* nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia, niezwłocznie po opadach: błota, śniegu i lodu z powierzchni chodników, a także nieruchomości w tym podwórzy, przejść, bram itp. Rada Gminy dokonała modyfikacji obowiązku określonego w art. 5 ust 1 pkt 4 *ustawy o utrzymaniu czystości...* poprzez pominięcie zapisu, iż właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczalny płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych, a nadto rozszerzyła obowiązek uprzątnięcia na inne obszary.

- W § 3 ust 4 i 5 Rada Gminy ustaliła obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, z możliwością korzystania z przydomowego kompostownika, ale tylko na nieruchomościach o powierzchni minimum 1000 m². Szczególne warunki lokalizacji m. in. kompostownika określa § 36 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U.

2002 Nr 75, poz. 690). Przepis ten wskazuje jak należy umieścić kompostownik na nieruchomości nie wskazuje natomiast ograniczeń co do powierzchni nieruchomości. Poza tym *Regulamin* nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek zarejestrowania kompostownika w gminie oraz podpisania stosownego zobowiązania. Takie zapisy wykraczają poza delegację ustawową art. 4 ust. 2 *ustawy o utrzymaniu czystości...* Podpisywanie zobowiązań jest zagadnieniem ingerującym w sferę prywatności mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego i jako takie powinno posiadać upoważnienie ustawowe. Poza tym obowiązek rejestracji kompostownika, nie znajduje podstaw w ustawie. Zgodnie z art. 3 ust. 3 *ustawy o utrzymaniu czystości...* gminy prowadzą ewidencję: 1) zbiorników bezodpływowych, 2) przydomowych oczyszczalni ścieków, 3) umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Ustawodawca nie przewidział więc prowadzenia przez gminę ewidencji osób zbierających odpady, w formie kompostownika.

W § 6 Regulaminu Rada Gminy Nowe Miasto unormowała szereg zakazów w zakresie utrzymania czystości i porządku. Organ nadzoru stoi na stanowisku niezasadności sformułowania niniejszego przepisu w takiej formie. Poszczególne unormowania zawarte w niniejszym przepisie wykraczają poza zakres delegacji ustawowej i stanowią powtórzenie norm ustawowych. Należy podkreślić, iż zgodnie z utrwalonym kierunkiem orzecznictwa sądowo - administracyjnego Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie nie może pełnić funkcji informatora o wszelkich przepisach dotyczących utrzymania czystości i porządku.

Poszczególne istotne naruszenia § 6 przedstawiają się w sposób następujący:

- pkt. 1 dotyczy spalania odpadów, zagadnienie to wyczerpująco unormowane jest w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. 2013 poz. 21),
- pkt 2 dot. stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska dla usunięcia śniegu i lodu. Kwestie dotyczące stosowania środków chemicznych na drogach publicznych, ulicach i placach zostały uregulowane w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r o ochronie przyrody (Dz. U. 2009 Nr 151, poz.1220 z późn. zm.), głównie w art. 82 ust. 2 oraz 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. 2005 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 roku sygn. akt II SA/Gd 618/11),
- pkt. 3, 4 i 5 dotyczy niszczenia lub uszkodzania urządzeń wyposażenia placów zabaw, pojemników do zbierania odpadów, obiektów przeznaczonych do umieszczania reklam ... (pkt. 3); umieszczania na pniach drzew afiszy, reklam, nekrologów ... (pkt. 4); malowania grafitti ... (pkt. 5); unormowania dotyczące takich naruszeń zawiera art. 63 a § 1 Kodeksu wykroczeń, który określa:

kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nie przeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny. Przepis ten nie wymienia enumeratywnie wszystkich zachowań podlegających penalizacji, ograniczając się do wymienienia przykładowo czynności, które są zabronione przez Kodeks wykroczeń. Należy przez to rozumieć, iż zachowania uregulowane w § 6 pkt. 3, 4 i 5 Regulaminu zawierają się w zakresie przedmiotowym powołanego wyżej przepisu Kodeksu wykroczeń,

- pkt. 6 wprowadza zakaz wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dla dzieci i uprawiania sportu. Z przepisu art. 4 ust 2 ustawy wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencje do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych 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 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).

- pkt. 7 zakazuje zajmowania pasa drogowego w celu składowania odpadów ... Uregulowanie to nie stanowi materii *Regulaminu*, jest uregulowane w ustawie. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2007 Nr 191, poz. 115 ze zm.) na zajęcie pasa drogowego wymagana jest zgoda zarządcy drogi i pobierana jest za to opłata (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/GO 471/06).

- pkt. 8 zawiera zakaz dokonywania zmian naturalnego ukształtowania terenu - zagadnienie to nie jest również materią *Regulaminu* i zostało unormowane przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.)

W przedmiocie § 11 omawianego Regulaminu należy zwrócić uwagę, iż regulamin stwierdza, że usługi utrzymania pojemników w stanie czystości powinien świadczyć podmiot odbierający odpady. Zapis taki jest sprzeczny z art. 5 ust.1 pkt. 1 *ustawy o utrzymaniu czystości...*, który nakłada wyłącznie na właściciela obowiązek utrzymania czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Przeniesienie poszczególnych zobowiązań właścicieli na inne podmioty może być uregulowana w umowie cywilnoprawnej między właścicielem, a podmiotem odbierającym odpady, a zatem nie powinno być przedmiotem regulaminu. Poza tym przytoczone w tym przepisie rozporządzenie Ministra Środowiska dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań technicznych jakie powinien spełniać podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

(Dz. U. 2013 poz.122) określa wymagania jakie ma spełniać podmiot odbierający odpady komunalne w zakresie odpowiedniego utrzymania stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów. Powyższe rozporządzenie nie nakłada na przedsiębiorcę obowiązku utrzymania pojemników w stanie wskazanym w *ustawie o utrzymaniu czystości...*

W § 12 omawianego Regulaminu rada gminy unormowała zasady rozmieszczania urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów stałych i nieczystości ciekłych. Kwestie te określa przytoczone już Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. 2002 Nr 75, poz. 690) – rozdz. 4 (§ 22 - § 25) i rozdz. 7 (§ 34 - § 38). Zatem przytoczenie w akcie prawa miejscowego przepisów zawartych w akcie prawnym wyższej rangi jakim jest rozporządzenie jest niezgodne z zasadami techniki prawodawczej.

W § 13 rada gminy ustala sankcje za eksploataowanie pojemników do gromadzenia odpadów i zbiorników bezodpływowych niezgodnie z ich przeznaczeniem i zachowaniem zasad bezpieczeństwa. Art. 4 *ustawy o utrzymaniu czystości ...* nie upoważnia rady do określenia kar za nieprzestrzeganie regulaminu. Podkreślić należy, że każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie jest wykroczeniem z art. 10 ust 2a *ustawy o utrzymaniu czystości* Tak więc zbyt daleko idąca dowolność i swoboda w określaniu sankcji i zakazów wynikających z §13 pkt. 1-9 – bez wskazania jak być powinno może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady państwa prawa.

Kolejno w § 16 pkt. 1 a i e *Regulaminu* określono, że „*właściciele utrzymujący zwierzęta domowe są zobowiązani do nie wyprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp., postanowienie nie dotyczy osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników*” (pkt.1 a) oraz „*niedoprowadzania do zakłócenia ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe*” (pkt. 1 e). Regulacje te wykraczają poza kompetencje rady. Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 *ustawy o utrzymaniu czystości* jednoznacznie wynika, że kompetencja rady ograniczana jest tylko do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do użytku wspólnego nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się w kompetencjach rady ustalenie 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).

W § 17 ust. 3 pkt. c, rada gminy zobowiązała prowadzących chów zwierząt gospodarskich do deratyzacji pomieszczeń, w których prowadzona jest hodowla zwierząt, podczas gdy

kompetencja rady wynikająca z art. 4 ust. 2 pkt. 8 *ustawy o utrzymaniu czystości* ograniczona jest tylko do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i określenia terminów jej przeprowadzenia. W tym przypadku Rada Gminy w Nowym Mieście określiła terminy, natomiast zaniechała określenia konkretnych obszarów deratyzacji oraz przekroczyła kompetencję zobowiązując do deratyzacji konkretny podmiot – prowadzących chów zwierząt. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt. 8 *ustawy o utrzymaniu czystości* 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 (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt. II SA/Bd 174/12).

Poza powyższymi istotnymi naruszeniami prawa należy stwierdzić, że ustawodawca zobowiązał radę gminy do określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W tym zakresie rada powinna wskazać warunki, by opisane czynności były dopuszczalne, a zwłaszcza aby było zapewnione usuwanie – zgodnie z ustawą – powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. O ile rada gminy w swojej uchwale dopuszcza mycie pojazdów w § 2 pkt 10 *Regulaminu*, o tyle nie została poruszona w tym akcie kwestia naprawy pojazdów. Wobec powyższego rada niewyczerpująco uregulowała materię do regulacji, której zobowiązała ją ustawa.


Wskazać również należy, iż w § 2 pkt 12 *Regulaminu* Rada Gminy odsyła do przepisów rozdziałów VI i VII., podczas gdy brak jest w tym regulaminie wymienionych numerów rozdziałów – regulamin kończy się na rozdziale V. Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe i gospodarskie są uregulowane w Rozdz. V § 15, § 16 i § 17. Taka nieuwaga redakcyjna może budzić wątpliwości co do stosowania tego przepisu, a prawo miejscowe winno być sformułowane w sposób czytelny i precyzyjny, tak aby nie budziło wątpliwości. Adresat normy zobowiązany do jej realizacji powinien być właściwie odesłany do innego przepisu

Kontrola legalności przedmiotowej uchwały, przeprowadzona przez organ nadzoru, wskazuje na konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego z uwagi na zakres oraz istotność opisanych powyżej uchybień. Konieczność usunięcia znacznej części przepisów uchwały powoduje, że akt ten winien być w całości opracowany od nowa, konieczne jest zatem przygotowanie przez gminę nowego regulaminu.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności Uchwały Nr 147/XXVI/2013 Rady Gminy Nowe Miasto z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowe Miasto* w całości jest w pełni uzasadnione.

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 Wojewody Mazowieckiego.

WOJEWODA MAZOWIECKI
wz. 
Wicewojewoda Mazowiecki
Wojewoda Mazowiecki

wz. Dariusz Piątek

Wicewojewoda Mazowiecki