



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-P.4131.15.2013.PM

Warszawa, *KL* maja 2013

***Rada Gminy Joniec
09-131 Joniec***

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 Nr149 poz. 887)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XXXV/103/2013 Rady Gminy Joniec z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Joniec w części* § 3; § 6; § 8; § 9; § 13 ust. 5 i 6, § 21 ust.1 pkt. 1-3; ust. 2 pkt. 1-3,5-7, ust.4; § 22; § 23; § 28.

Uzasadnienie

Rada Gminy Joniec w dniu 6 maja 2013 r. podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Joniec, 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) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi 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:

- Rada Gminy w § 3 *Regulaminu* określiła krąg adresatów, których obowiązuje uchwalony akt. Stanowi to w ocenie organu nadzoru przekroczenie upoważnienia ustawowego. Ustawa o *utrzymaniu czystości i porządku* w art. 2 ust. 1 pkt.4 reguluje krąg podmiotów, do których adresowane są wynikające z niej obowiązki. Do kręgu tego należą właściciel nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy oraz w odpowiednim zakresie: wykonawcy robót budowlanych, przedsiębiorcy użytkujący torowiska, zarządcy dróg, gminy (art. 5 ust. 2-3) Brak jest zatem ustawowego upoważnienia dla rady gminy do określenia sytuacji prawnej osób spoza kręgu adresatów ustawy.

Rada Gminy przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy, zobowiązując właścicieli nieruchomości do:

- *uprzątnięcia poprzez zamykanie, zbieranie, grabienie, zmywanie, itp. zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości i utrzymanie ich należytego stanu sanitarno – higienicznego (§6 ust. 1)*; Rada Gminy nie może nakładać na właścicieli nieruchomości żadnych obowiązków, polegających na uprzątnięciu zanieczyszczeń z tej części nieruchomości, która nie służy do użytku publicznego, bowiem zgodnie z art. 4 pkt. 1 lit. c ustawy jest uprawniona do wprowadzania wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
- *uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z powierzchni chodników (od granicy nieruchomości do krawędzi chodnika), przy czym za taki chodnik uznaje się*

wydzieloną część drogi publicznej służącej dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości (przy czym należy to realizować w sposób nie zakłócający ruchu pieszych i pojazdów), oraz posypywanie piaskiem chodnika; piasek użyty do tych celów należy usunąć z chodnika niezwłocznie po ustaniu przyczyn jego zastosowania (§ 6 ust. 2); - takim zapisem RG Joniec dokonała modyfikacji obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt. 4 ustawy poprzez pominięcie zapisu, iż właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym dopuszczalny jest postój lub parkowanie pojazdów samochodowych, nadto rozszerzyła obowiązek wynikający z ww. przepisu ustawy o zapis - *utrzymanie drożności i czystości zjazdów z posesji na drogi publiczne.*(§ 6 ust. 3) Poza tym § 6 ust. 2 Regulaminu RG zdefiniowała pojęcie „chodnik”, którego definicja znajduje się już w ustawie o drogach publicznych Dz. U. 2013 poz. 260. Nadto regulacja dotycząca posypywania chodnika piaskiem i usuwania z chodnika tego piasku również wykracza poza kompetencje Rady określone w art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. b ustawy o czystości. Zgodnie z tym przepisem Rada upoważniona była tylko do określenia wymagań, w stosunku do chodników położonych wzdłuż nieruchomości i bezpośrednio przy nieruchomości, w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Poza zakresem kompetencji Rady leży zobowiązanie właściciela nieruchomości do zwalczania śliskości chodnika poprzez posypywanie piaskiem.

W § 8 Regulaminu Rada Gminy Joniec 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 § 8 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 3 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. 4, 5 i 6 dotyczy niszczenia lub uszkodzania obiektów małej architektury, urządzeń wyposażenia placów zabaw, urządzeń do zbierania odpadów, obiektów przeznaczonych do umieszczania reklam ... (pkt.4); umieszczania na pniach drzew afiszy, reklam, nekrologów ... (pkt.5); malowania grafitti ... (pkt.6); 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 § 8 pkt. 4, 5 i 6 Regulaminu zawierają się w zakresie przedmiotowym powołanego wyżej przepisu Kodeksu wykroczeń,

- pkt. 7 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). Zakaz ten powinien być określony w regulaminach parków, placów zabaw itp.

- pkt. 8 - 12 dotyczące: *zakopywania padłych zwierząt oraz odpadów (pkt.8), indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych szczególnie w miejsca do tego celu nieprzeznaczone (pkt.9), wylewanie nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi (pkt.10), indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości (pkt.11), wykorzystania nieczynnych studni kopalnych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni nieruchomości (pkt.12)* Zakaz tworzenia lub korzystania z nielegalnych składowisk odpadów wynika z art. 8 ustawy o odpadach. Wskazać należy, że ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. –

Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm) zawiera regulację dotyczącą wprowadzania ścieków do wód lub 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.) a w szczególności jej art. 39.

- pkt.13 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. 14 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), w związku z tym nie należy powielać zapisów ustawowych w Regulaminie.

W § 9 Regulaminu Rada Gminy Joniec dopuszcza utwardzanie dróg drobnym gruzem budowlanym. Zdaniem organu nadzoru ten zapis również przekracza granice delegacji ustawowej art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, a poza tym wkracza w kompetencję zarządcy drogi. Zgodnie z ustawą o drogach publicznych (Dz. U. 2013 poz. 260) zarządca drogi wykonuje zadania z zakresu: utrzymania nawierzchni drogi, a zatem to on dokonuje oceny czy droga wymaga naprawy czy też nie i to on ponosi odpowiedzialność za utrzymanie drogi w należytych stanie.

Błędny jest zapis § 13 ust. 5 i 6 *Regulaminu*, zgodnie z którym: *Zabrania się gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gruzu, gorącego popiołu, żużla, szlamów, substancji toksycznych, żrących...*(ust5), *Zabrania się spalania w pojemnikach i koszach na odpady, jakichkolwiek odpadów* (ust.6). Kwestie te zostały bowiem uregulowane w przepisach ustawy o odpadach (vide: wyrok NSA z dn. 8.11.2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12).

Ponadto w § 21 ust. 2, 3 i 4 Rada określiła obowiązki właścicieli zwierząt domowych m. in. *systematyczne szczepienia przeciwko wściekliznie i okazywaniu na żądanie władz sanitarnych, weterynaryjnych, policyjnych zaświadczenia o przeprowadzonym szczepieniu, uzyskanie zezwolenia wójta na utrzymywanie psa rasy uznanej za agresywną*. 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 miesięcy raz na 12 miesięcy szczepieniu przeciwko wściekliźnie. Z kolei wymóg uzyskania zezwolenia właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na utrzymanie 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. Rada w § 21 określiła również zakazy wyprowadzania zwierząt na tereny użyteczności publicznej, zakaz wprowadzania zwierząt na tereny placów gier i zabaw dla dzieci, piaskownic i obiektów sportowych. Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy 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 przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się w kompetencjach rady sformułowanie całkowitego zakazu prowadzania 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)

Podobnie wprowadzenie w Regulaminie przepisu: *zwolnienie przez właściciela nieruchomości psa ze smyczy na terenie nieruchomości może mieć miejsce w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem* przekracza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy.

Kwestie wyłapywania bezdomnych zwierząt poruszone w § 22 i § 23 Regulaminu oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (z. U. 2003 Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.).

W § 28 ust. 1 i 2, rada gminy zobowiązała właścicieli nieruchomości oraz właścicieli pomieszczeń, w których prowadzona jest hodowla zwierząt do deratyzacji, 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. 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

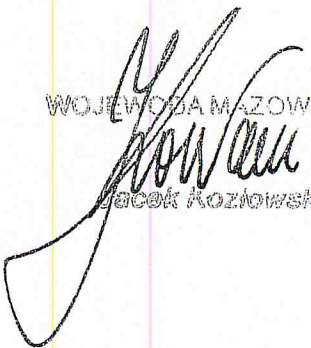
maja 2012 r. sygn. akt. II SA/Bd 174/12). Ponadto w § 28 ust. 5 Regulaminu przyjęto, że w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, określa obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzenia. 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 wyznaczania obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu, to jest – jak w uchwale – Wójtowi. Delegowanie tego obowiązku na inny podmiot, w tym organ wykonawczy gminy, stanowi istotne naruszenie prawa.

Kontrola legalności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Joniec z dnia 6 maja 2013 r. Nr XXXV/103/2013 w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Joniec*, przeprowadzona przez organ nadzoru, wskazuje na konieczność wyeliminowania części przepisów wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego z uwagi na zakres oraz istotność opisanych powyżej uchybień.

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


Jacek Kozłowski