



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-O.4131.12.2013.GSS

Warszawa, 29 maja 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281, z 2012 r. poz. 567 oraz z 2013 r., poz. 153)

stwierdzam nieważność

§ 11 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały Rady Gminy Olszewo-Borki Nr XXXIII/195/13 z dnia 24 kwietnia 2013r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Olszewo-Borki.

Uzasadnienie

W dniu 24 kwietnia 2013 r. Rada Gminy Olszewo-Borki podjęła uchwałę Nr XXXIII/195/2013 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Olszewo-Borki.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2013 r. Jako podstawy prawne Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 punkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm. dalej: *u.c.p.g.*).

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego (delegacji ustawowej) przewidzianego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowi art. 4 ust. 1 i 2 *u.c.p.g.* 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. 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 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 Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) 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 Rzeczypospolitej Polskiej* 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* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2012r., II OSK 1524/12).

Poszczególne istotne naruszenia prawa zawarte w *Regulaminie* przedstawiają się w sposób następujący:

– § 11 ust. 3 zobowiązuje właścicieli nieruchomości niezamieszkałych i właścicieli nieruchomości nieskanalizowanych do przechowywania dowodów (umowy, faktury, rachunki) wykonywania obowiązków usuwania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych, przez okres dwóch lat i okazywania ich podczas kontroli.

Zdaniem organu nadzoru unormowania powyższe istotnie naruszają prawo ponieważ stanowią powtórzenie i modyfikację odpowiednich przepisów u.c.p.g. w szczególności: art. 6 ust. 1 i art. 9u oraz *ordynacji podatkowej*

– § 11 ust. 4 zobowiązuje właściciela nieruchomości do przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej w terminie 12 miesięcy do dnia przekazania jej do kanalizacji.

Zagadnienie to unormowane zostało wyczerpująco w art. 5 ust. 1 punkt 2 *u.c.p.g.*, co oznacza, że zawarcie takiego obowiązku w *Regulaminie* stanowi wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w przedmiotowej ustawie.

Podsumowując opisane powyżej istotne naruszenia prawa należy podkreślić, iż *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy* jest aktem prawa miejscowego o szczególnych cechach. Zawiera bowiem przepisy, których złamanie może skutkować nałożeniem kary grzywny w trybie przewidzianym w art. 10 *u.c.p.g.* tj. według przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001r. *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz. U. z 2008r., Nr 133, poz. 848 ze zm.). Należy podkreślić, iż delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.* posiada charakter zamknięty (nie posiada klauzuli „w szczególności”) co stanowi wyraźny imperatyw ustawodawcy do normowania jedynie zagadnień ujętych w przepisie delegacyjnym, jak również wszystkich bez wyjątku zagadnień określonych w art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.* Tym samym *Regulamin* podlega szczególnie surowym wymogom dotyczącym zarówno jego formy jak i treści.

Problematyka naruszenia zakresu delegacji ustawowej stanowiła przedmiot licznych orzeczeń sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 października 2009r. stwierdza: *problem naruszenia delegacji ustawowej aktualizuje się wówczas, gdy postanowienia aktu niższego rzędu wprowadzają do systemu prawnego nowe normy, bądź regulują zagadnienia pozostające poza prawną reglamentacją, bądź regulują określone zagadnienie w sposób odmienny od dotychczasowego* (I SA/Wa 1225/09). Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 grudnia 2006r.: *podjęty na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*

w gminach regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego. (...) Podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa (II SA/Wr 585/06). Wreszcie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 30 kwietnia 2009r. stwierdza: regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza ramy przedmiotowe (art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2005r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.) i stanowić obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe (art. 5 ust. 1) oraz ponad obowiązki innych podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2-5. Przy podejmowaniu uchwały czuwać należy nad korelacją w zakresie zasad uchwalanych na podstawie art. 4 ust. 1, a wymienionych w art. 4 ust. 2 z obowiązkami właścicieli i podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 1-5 (II SA/Sz 994/08).

Należy jeszcze raz podkreślić, iż *Regulamin* jako akt prawa miejscowego zawierający przepisy których przekroczenie może skutkować nałożeniem kary grzywny musi być aktem precyzyjnym, zwięzłym i zrozumiałym dla mieszkańca gminy. Precyzję taką osiągnie ten akt m. in. poprzez unormowanie zagadnień zgodnie z systematyką określoną w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.*

Mając na uwadze opisany powyżej stan faktyczny i prawny organ nadzoru orzekł jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie wymienionych wyżej zapisów uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

WOJEWODA MAZOWIECKI
Jacek Kozłowski