



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX. I.4131.185.2015.MK

Warszawa, 7 września 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, poz. 645, poz. 1318, Dz. U. z 2014, poz. 379, poz. 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/59/2015 Rady Gminy Brochów z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brochów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Brochów w dniu 24 lipca 2015 r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brochów, zwanego dalej Regulaminem.

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 2013 r., poz. 1399 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 selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

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.

W myśl art. 4 ust. 2a ustawy, regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.

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 stwierdza, iż Rada Gminy Brochów w § 1 Regulaminu zamieściła regulację, która stanowi zmodyfikowane powtórzenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy. Należy wskazać, iż ustawy zakres upoważnienia – delegacja ustawowa nie może być ani powtarzana w akcie wydanym na jej podstawie, ani tym bardziej modyfikowana. Zmodyfikowane powtórzenie delegacji ustawowej jest niedopuszczalne i skutkować musi stwierdzeniem nieważności takich zapisów.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż w § 2 ust. 1 pkt 3 Regulaminu znalazł się zapis uregulowany ustawowo art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy. Uchwałą dokonano również modyfikacji art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy poprzez treść § 2 ust. 1 pkt 7 Regulaminu, zgodnie z którym „właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z powierzchni chodników położonych bezpośrednio przy granicy nieruchomości, z wyłączeniem chodników, na których dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Niedopuszczalne są ww. modyfikacje zapisów ustawy. Nadto § 2 ust. 1 pkt 9 Regulaminu stanowi, iż „właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez usuwanie zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (podwórza bramy, przejścia itp.) systematycznie w miarę występujących potrzeb”. Zapis taki stanowi przekroczenie delegacji z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, gdzie mowa jest o chodnikach położonych wzdłuż nieruchomości, nie ma natomiast mowy o częściach nieruchomości służących do użytku publicznego.

Organ nadzoru stwierdza, iż w § 2 ust. 2 Regulaminu uregulowano kwestie cywilne dotyczące drobnych napraw pojazdów samochodowych na terenie nieruchomości za zgodą właściciela nieruchomości. Stanowi to przekroczenie delegacji ustawowej. Organ nadzoru wskazuje nadto, iż rozdział 4c ustawy zapiera przepisy dotyczące kontroli, w związku z czym

zbędny jest w uchwale zapis § 2 ust. 6. § 2 ust. 7 Regulaminu mówi z kolei o zwiększonej opłacie w sytuacji niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów, podczas gdy zgodnie z art. 6 o ustawy opłata taka może zostać naliczona tylko na mocy deklaracji lub decyzji.

Organ nadzoru stwierdza nadto, iż zapisy § 18 ust. 7 lit. a, b Regulaminu są niezgodne z prawem, gdyż stanowią przekroczenie delegacji ustawowej. § 18 ust. 7 lit. a, b Regulaminu zobowiązuje właścicieli zwierząt do nie wprowadzania psów na teren placów gier i zabaw oraz piaskownic dla dzieci, kąpielisk, źródeł, fontann wiejskich, budynków użyteczności publicznej, w szczególności urzędów, zakładów opieki zdrowotnej i społecznej, szkół i placówek wychowawczych, placówek kulturalno-oświatowych (nie dotyczy lecznic i wystaw), z wyjątkiem psów przewodników. Regulacja powyższa wykracza poza upoważnienie ustawowe, albowiem ustawodawca nie upoważnia rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania psów na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (vide: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11).

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż w § 18 ust. 7 lit c Regulaminu Rada Gminy Brochów określiła obowiązki informacyjne właścicieli nieruchomości, poprzez zapis stanowiący, iż właściciele zwierząt zobowiązani są do zabezpieczenia terenu nieruchomości przed wydostaniem się z niej psa, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem. 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 również, iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy uprawnia radę gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia, podczas gdy § 21 Regulaminu nie zawiera terminów przeprowadzenia deratyzacji. Rada Gminy powinna przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawodawcę, bowiem niepełna jego realizacja ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/59/2015 Rady Gminy Brochów z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brochów 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, z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:

Jacek Kozłowski