



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.257.2015.BB

Warszawa, 27 listopada 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/60/15 Rady Gminy Osieck z dnia 30 października 2015 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osieck.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2015 r. Rada Gminy Osieck podjęła uchwałę Nr VIII/60/15 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osieck. Uchwałę podjęto na podstawie art. 4 ustawy 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”.

Badając legalność kwestionowanej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że § 1, § 3, § 4 ust. 5 - 8, § 6 ust. 5, § 9 ust. 3 – 5 i ust. 7, § 10 ust. 2, § 20 ust. 1-2, ust. 4 i 6, § 23 ust. 2 pkt 3, 6-7, ust. 4 od słowa „odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem”, ust. 6, ust. 8, § 25 Regulaminu , stanowiącego załącznik do uchwały, w sposób istotny naruszają przepisy ustawy.

Wskazać należy, że przepis art. 4 ust. 2 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: przyjmowane 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.

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.

Rada Gminy przekroczyła granice upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy modyfikując i powtarzając w **§ 1 Regulaminu** treść tego przepisu. Niezgodność z prawem dokonywania powtórzeń w Regulaminie przepisów ustawowych, jest ponadto uzasadniona okolicznością, że interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, w której go powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt. II OSK 170/10. Skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim przepisów ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej.

Rada Gminy przekroczyła także granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy określając w **§ 2 Regulaminu** podmioty objęte Regulaminem. Zakres podmiotowy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku ustalony został w art. 5 ustawy - w ust. 1 utrzymanie porządku i czystości należy do właścicieli nieruchomości, przy czym właściciele nieruchomości zostali zdefiniowani w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, w ust. 2 wykonywanie obowiązków utrzymania czystości i porządku na terenie budowy należy do wykonawcy robót budowlanych, w ust. 3 wskazując przedsiębiorców użytkujących torowiska jako podmioty zobowiązane do uprzątnięcia i pozbycia się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z torowisk..., w ust. 4 ustawa wskazuje zarządców drogi jako podmioty zobowiązane do utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych, a w ust. 5 wskazując gminę jako zobowiązaną do utrzymania czystości i porządku na terenach innych.

W § 4 ust. 5 i 6 Regulaminu Rada Gminy wprowadziła regulację dotyczącą spalania pozostałości roślinnych, powołując się na art. 31 ust. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.). Przepis ten obejmuje spalanie zgromadzonych pozostałości roślinnych (art. 31 ust. 7), z zastrzeżeniem, że nie są one objęte obowiązkiem selektywnego zbierania. Ustawodawca ma tu na uwadze regulację art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, na którego podstawie rada gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania

i odbierania odpadów zielonych. Jeżeli taki obowiązek wprowadzi, wyjątek z art. 31 ust. 7 ustawy o odpadach, nie ma zastosowania, jeżeli go nie wprowadzi - spalanie jest dopuszczalne na podstawie art. 31 ust. 7 ustawy o odpadach. Rada Gminy ustalając własne warunki umożliwiające spalanie pozostałości roślinnych przekroczyła delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy.

Ustalenie w **§ 4 ust. 7 i 8 Regulaminu** Rada ustaliła obowiązek dostarczania akumulatorów przemysłowych i samochodowych do placówek handlowych i usługowych prowadzących ich sprzedaż bądź wymianę. Tego rodzaju konstrukcja przepisu nie wskazuje punktu do którego można dostarczyć tego rodzaju akumulatory nabyte poza placówkami handlowymi czy usługowymi. Taka regulacja narusza delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy. Ustawa nie przewiduje także ograniczeń w odbiorze lub przyjmowaniu zużytych baterii i akumulatorów.

Regulacja zawarta w **§ 6 ust. 5 Regulaminu** przekracza delegację zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy. Podstawę do ustalenia stawki za odbiór odpadów komunalnych stanowi deklaracja o wysokości opłaty. Ustawa w art. 6m i 6o ustala sposób zmiany zobowiązania wynikającego z deklaracji. Odbywa się to bądź w formie zmiany deklaracji przez właściciela nieruchomości lub w formie decyzji administracyjnej.

W **§ 9 ust. od 3 do 5 Regulaminu** wprowadzono, niemające oparcia w przepisach ustawy obowiązki w zakresie likwidacji śliskości oraz usuwania sopli i nawisów śnieżnych. Zobowiązanie właścicieli nieruchomości do usuwania w bezpieczny sposób z dachów budynków sopli lodu i nawisów śniegu stanowiących niebezpieczeństwo dla przechodniów lub pojazdów wykracza poza delegację ustawową. Nadto tę kwestię od dawna szczegółowo reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.), w szczególności art. 61. Zgodnie z nim właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powódzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednio zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

Nadto 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 2015 r., poz. 1651, z późn. zm.), głównie w jej art. 87b 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).

Obowiązki zarządcy drogi publicznej utrzymania czystości i porządku reguluje art. 5 ust. 4 ustawy. Wprowadzenie w **§ 9 ust. 7 Regulaminu** obowiązków zarządców przekracza delegację ustawową, a także modyfikuje zapisy ustawy.

Wprowadzony w **§ 10 ust. 2 Regulaminu** zapis sprzeczny jest z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Upoważnia on radę do określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Do kompetencji Rady, podejmującej uchwałę w tym zakresie, należy zatem wskazanie warunków, by opisane wyżej czynności były dopuszczalne, w tym zwłaszcza zapewniających usuwanie - zgodnie z ustawą - powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń.

Wymagania stawiane właścicielom nieruchomości w zakresie przyłączania nieruchomości do sieci kanalizacyjnej reguluje art. 5 ust 1 pkt 2 ustawy natomiast **§ 20 w ust. 4 Regulaminu** wprowadzono obowiązek udokumentowania faktu opróżniania zbiornika bezodpływowego na żądanie osób upoważnionych przez Wójta Gminy Osieck, co zostało uregulowane w art. 6 ust 1 pkt 1 ustawy. Dlatego też wprowadzenie w **§ 20 ust. 1, 2 i 4 Regulaminu** obowiązków w zakresie nieczystości ciekłych przekracza delegację ustawową i modyfikuje przepisy ustawy. Wprowadzony w **§ 20 ust. 6 Regulaminu** obowiązek zgłaszania bezodpływowych zbiorników lub przydomowej instalacji we właściwych jednostkach organizacyjnych Urzędu Gminy Osieck stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Regulacje zawarte w **§ 23 ust. 2 pkt 3, 6, 7 i ust. 4 Regulaminu** w zakresie sformułowania „odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem” wykraczają poza delegację ustawową. Również wprowadzone w § 23 ust. 6 i 8 zasady postępowania wykraczają poza delegację ustawową. Ponadto, zasady zawarte w **§ 23 ust. 6 Regulaminu** zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 3 sierpnia 2011 r. w sprawie gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi (Dz. U. Nr 173, poz. 1037), natomiast zasady zawarte w **§ 23 ust. 8 Regulaminu** stanowią regulacje Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt, podejmowanego na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm.).

Wprowadzone w **§ 25 Regulaminu** zasady deratyzacji wykraczają poza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Przepis ten uprawnia gminę wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w regulaminie podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy 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. Nadto w **§ 25 ust. 3 Regulaminu** wskazano, iż obszary i termin przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, określa Wójt Gminy w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektoratem Sanitarnym, co jest sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. 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 – Wójtowi Gminy. Delegowanie tego obowiązku na inny podmiot, w tym organ wykonawczy gminy, stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe zastrzeżenia powodują konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, wobec czego uchwała nie zawiera pełnej regulacji (dotyczącej ustalenia obszarów i terminów deratyzacji) ustalonej w art. 4 ust. 2 ustawy.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy Osieck uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osieck nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w art. 4 ust. 2 ustawy. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien on być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia. Regulacje zawarte w regulaminie powinny być kompletne, innymi słowy winny zostać w nim uwzględnione wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę. Wymieniony w art. 4 ust. 2 ustawy katalog zagadnień, jakie winny zostać zamieszczone

w regulaminie nie stanowi wyliczenia przykładowego lecz ma charakter zamknięty. Brak zatem zamieszczenia w regulaminie wszystkich postanowień wyliczonych w powołanym przepisie musi zostać oceniony jako praktyka sprzeczna z prawem, a zatem wyczerpuje to przesłankę nieważności uchwały wskazaną w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Niezamieszczenie w treści uchwalonego regulaminu obligatoryjnej regulacji dotyczącej obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji także terminów jej przeprowadzenia powoduje konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości, jako nie zawierającej obligatoryjnego elementu nakazanego przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/60/15 Rady Gminy Osieck z dnia 30 października 2015 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osieck 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:
wz. *Dariusz Piątek*
Wicewojewoda Mazowiecki