



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.261.2015.MS

Warszawa, 2 grudnia 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/51/2015 Rady Gminy Jakubów z dnia 26 października 2015 r. w sprawie *przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jakubów.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2015 r. Rada Gminy Jakubów podjęła uchwałę Nr X/51/2015 w sprawie *przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jakubów*. Uchwałę podjęto m.in. 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 u.c.p.g. Wskazać należy, że przepis ust. 1 stanowi dla rady gminy upoważnienie do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w ust. 3 został natomiast określony wymóg dostosowania owego regulaminu do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu. Natomiast ust. 2 omawianego przepisu określa 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:
 - 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,
 - uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - 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:
 - średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - 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 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).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy wskazać, iż Rada Gminy Jakubów w § 1 załącznika do uchwały sama określiła zakres przedmiotowy regulaminu, który określony został uprzednio przez ustawodawcę i wynika wprost z art. 4 ust. 2 u.c.p.g.

Nadto Rada Gminy Jakubów w § 3 pkt 3 załącznika do uchwały zobowiązała właścicieli nieruchomości do prowadzenia selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jedną z frakcji odpadów, jakie uwzględniła rada w przedmiotowym zakresie są odpady niebezpieczne (lit. I). Wskazać należy, iż zagadnienie dotyczące odpadów niebezpiecznych uregulowane jest w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.) oraz rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 1923). Ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a u.c.p.g. zobowiązał również radę do

uwzględnienia w regulaminie takich frakcji odpadów komunalnych jak chemikalia. Z treści przedmiotowej uchwały wynika, iż Rada Gminy Jakubów pominęła regulację w tym zakresie i tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej. W ocenie organu nadzoru, przekroczeniem delegacji jest regulacja dotycząca odpadów medycznych oraz odpadów weterynaryjnych (§ 3 pkt 5 w zw. z § 4 pkt 1 lit. h załącznika do uchwały), które nie są objęte katalogiem rodzajów odpadów komunalnych wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a u.c.p.g. i tym samym nie mogą stanowić przedmiotu regulacji niniejszego regulaminu.

W § 7 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy Jakubów nałożyła na właścicieli nieruchomości zakaz gromadzenia w workach na odpady komunalne śniegu, lodu, gruzu, odpadów płynnych, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych niż komunalne. Powyższy zapis stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, bowiem kwestie te zostały uregulowane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o odpadach (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 20102/12).

§ 11 załącznika do uchwały określa obowiązki właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe. Jednym z obowiązków nałożonych na właścicieli jest umieszczenie na nieruchomości odpowiednio oznakowanej tabliczki ze stosownym ostrzeżeniem (pkt 2 lit. c). W ocenie organu nadzoru taki zapis stanowi przekroczenie delegacji wynikającej z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Ponadto w § 11 pkt 2 lit. e załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż w przypadku pogryzienia przez psa, właściciel zobowiązany jest okazać dowód szczepienia przeciwko wściekliznie i doprowadzić zwierzę na obserwację do wybranej lecznicy weterynaryjnej. Powyższy obowiązek wynika z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej. Kwestię poddania psów szczepieniom ochronnym reguluje ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r. poz. 1539 z późn. zm.). W art. 56 ust. 1 i ust. 2 wymienionej ustawy zamieszczono obowiązek poddawania psów w wieku powyżej 3 miesiąca raz na 12 miesięcy szczepieniu przeciwko wściekliznie. Oznacza to, iż nie jest to materia regulowana prawem miejscowym.

Nadto przekroczona została delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez ustanowienie w załączniku do przedmiotowej uchwały określonych wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej (rozdział 7). Jednym z postanowień zawartych w tej części regulaminu jest możliwość odstępstwa od zakazów będących przedmiotem regulacji w tej materii w przypadku, gdy utrzymywanie zwierząt gospodarskich jest podstawowym źródłem utrzymania rodziny, a na chów wyrażą zgodę sąsiedzi będący stronami postępowania w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego oraz wójt gminy. W ocenie organu nadzoru jest to zapis zbyt dalekoidący, stanowiący przekroczenie delegacji wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. na mocy którego rada określa wymagania w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakaz ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z ustanowieniem wyjątku od nałożonego zakazu, uzależnionego od niedookreślonych przesłanek, tj. statusu materialnego rodziny oraz zgody sąsiadów, co w przedmiotowej sprawie stanowi regulację niedopuszczalną.

W rozdziale 8 załącznika do uchwały Rada Gminy Jakubów określiła obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzania. Ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. wskazał na dwa zagadnienia, które rada gminy obowiązkowo winna uregulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku: obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzania. W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z ustawowej regulacji (§ 14 ust. 3, 4, 5 i 6 załącznika do uchwały). Rada realizując postanowienia przepisu ustawowego nie mogła wskazać podmiotu (tu właściciela nieruchomości) zobowiązanego do przeprowadzenia deratyzacji. Wspomniana norma kompetencyjna z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmiot prywatny takiego obowiązku, a co za tym idzie obciążenia kosztami jego realizacji (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12), a także uregulowania rodzaju środków do przeprowadzania deratyzacji. Należy podkreślić, iż ustawowe upoważnienie w zakresie przeprowadzania deratyzacji 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 wyznaczenia obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości scedowania tego obowiązku na inny organ – w tym wypadku – Wójta Gminy.

W świetle powyższych wyjaśnień, podjęta przez Radę Gminy Jakubów uchwała narusza prawo w zakresie braku regulacji obowiązkowej dotyczącej „chemikaliów” – co świadczy o niepełnej realizacji delegacji ustawowej.

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.

Organ nadzoru wskazuje również, iż powołane przez Radę Gminy Jakubów rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w § 3 pkt 2 załącznika do uchwały jest wskazane z nieaktualną publikacją. Aktualny tekst jednolity tegoż aktu opublikowany został dnia 18 września 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422).

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, kwestionowana uchwała zredagowana została w sposób nieodpowiadający standardom dobrego prawodawstwa. Przy opracowywaniu aktów normatywnych należy respektować zasady zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), które wymagają od organu stanowiącego staranności w działaniach prawodawczych, a także wprowadzają wymóg redagowania przepisów prawnych tak, aby dokładnie, w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencje prawodawcy.

Organ nadzoru zwraca także uwagę, że podstawową jednostką redakcyjną aktu normatywnego (z wyjątkiem ustawy) jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret (-myślniki). Każdą oddzielną myśl ujmuje się w oddzielny paragraf, przy czym w miarę możliwości paragraf powinien być jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań - dokonuje się podziału paragrafu na ustępy. Na ustępy dzieli się paragraf także wówczas, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf. Jeżeli paragraf zawiera wyliczenia – wyróżnia się jego dwie części wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W obrębie punktów można dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając litery, a w obrębie liter dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając tiret. Punkty i litery są fragmentem zdania, a nie samodzielnym zdaniem.

Paragraf oznacza się skrótem § i cyfrą arabską z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji paragrafów w obrębie całego aktu, a przy powoływaniu oznacza się skrótem § i cyfrą arabską bez kropki.

Ustęp oznacza się cyfrą arabską z kropką (bez nawiasu) z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu (a przy powoływaniu oznacza się skrótem „ust.” bez względu na liczbę i przypadek) oraz cyfrą arabską bez kropki.

Punkt oznacza się cyfrą arabską z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu lub ustępu (a przy powoływaniu skrótem pkt, bez kropki, bez względu na liczbę i przypadek oraz cyfrą arabską bez nawiasu). Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów; w takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej.

Wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego (ale bez ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ź, ż) z nawiasem z prawej strony z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu (a przy powoływaniu skrótem „lit.” bez względu na liczbę i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego bez nawiasu). Każdą literę kończy się przecinkiem, a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik lub kropkę stawia się po części wspólnej (w przypadku gdy zabraknie liter stosuje się oznaczenie najpierw dwuliterowe a następnie wieloliterowe: za), zb) zz); zza, zzb

Każdy tiret kończy się przecinkiem, a ostatnie przecinkiem, średnikiem lub kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. Przy powoływaniu tiret oznacza się wyrazem „tiret” i wyrażonym słownie numerem porządkowym tego tiret.

Każdą jednostkę redakcyjną zapisuje się od nowego wiersza i poprzedza się jej oznaczeniem umieszczonym w tym samym wierszu. Paragraf i ustęp rozpoczyna się od akapitu.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski