



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-I.4131.1.2016.MK

Warszawa, 1 lutego 2016 r.

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, poz. 1045 , poz. 1890)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XII/91/15 Rady Gminy Dobrze z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobrze.

## Uzasadnienie

Rada Gminy Dobre w dniu 29 grudnia 2015 r. podjęła uchwałę w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobre*, 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 nadto, iż niedopuszczalne jest zmodyfikowane przepisanie delegacji ustawowej. Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż istnieje bezwzględny zakaz tworzenia w regulaminie na jego potrzeby własnych definicji, pojęć (przez co rozumieć należy przepisy ustawowe zmodyfikowane lub utworzone na użytek uchwały), w tym ustalania znaczenia określeń ustawowych jak i do powtarzania oraz modyfikowania w nim definicji ustawowych, przepisów. Niezgodna z prawem jest więc regulacja § 2 pkt 4 Regulaminu, stanowiąca o „*myciu pojazdów samochodowych poza myjniami wyłącznie w miejscach dozwolonych*”, ustawodawca bowiem w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy stanowi o „*myciu i naprawie pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi*”.

Rada Gminy Dobrze w § 3 pkt 3 oraz § 4 pkt 1 lit. d Regulaminu posłużyła się nadto pojęciem „*odpadów biodegradowalnych*”, podczas gdy art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.) stanowi o odpadach ulegających biodegradacji.

Organ nadzoru stwierdza nadto, iż § 2 pkt 5 Regulaminu, stanowi, iż „*właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników i zjazdów które zlokalizowane są na drodze publicznej i bezpośrednio przylegają do granicy nieruchomości, z wyłączeniem chodnika, na którym jest dopuszczalny płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych*”. Organ nadzoru stwierdza, że przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy precyzyjnie ustala zakres obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących tej kwestii nakazując im utrzymanie porządku i czystości poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Właściciel nieruchomości nie jest też obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Art. 5 ust. 3, ust. 4 pkt 2 i pkt 3 oraz ust. 5 omawianej ustawy precyzyjnie wskazuje podmioty zobowiązane do zimowego utrzymania dróg i chodników tj.: przedsiębiorców użytkujących tereny służące komunikacji publicznej, zarząd drogi oraz

gminę (za Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2008, □II SA/Lu 485/08).

Należy również zaznaczyć w kontekście regulacji Regulaminowej (głównie § 3 pkt 3), iż zadaniem uchwałodawczy jest w sposób pozytywny ustalić sposób prowadzenia 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 ustawy. (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a). W oparciu o powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w regulaminie brak jest regulacji dotyczącej wprost chemikaliów oraz mebli, wobec czego zapisy Regulaminu nie wypełniają delegacji ustawowej.

Organ nadzoru stwierdza, iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy obliguje radę gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Z kolei w § 13 regulaminu Rada określiła jedynie, iż „*deratyzację na terenie Gminy Dobrze przeprowadza się w terminie od stycznia do 31 grudnia każdego roku w przypadku pojawienia się plagi gryzoni*”. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy wyraźnie wymaga określenia terminu deratyzacji poprzez konkretne wskazanie terminów jej przeprowadzenia.

W świetle powyższego, w szczególności ze względu na niewypełnienie delegacji ustawowej, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/91/15 Rady Gminy Dobrze z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobrze 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 dniem jego doręczenia.

Organ nadzoru wskazuje nadto, iż Rada Gminy Dobrze w § 10 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 2 lit. b Regulaminu posłużyła się sformułowaniem „*uwięzi*” w odniesieniu do psów. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm.) w art. 4 pkt 14 zamieściła definicje uwięzi, poprzez którą rozumie się wszelkie urządzenia mechaniczne kępujące swobodę ruchów zwierzęcia, w zakresie możliwości przemieszczania się ponad ustalony zakres, jak też niektóre urządzenia do kierowania ruchami zwierzęcia w sposób zamierzony przez człowieka. Organ nadzoru wskazuje, iż zapis § 10 pkt 2 lit c Regulaminu dotyczący osób niepełnosprawnych w kontekście obowiązków wynikających z posiadania psów winien odpowiadać definicji zamieszczonej w art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 z późn. zm.). Przytoczony artykuł stanowi, iż pies asystujący – oznacza odpowiednio wyszkolonego i specjalnie oznaczonego psa, w szczególności psa przewodnika osoby niewidomej lub niedowidzącej oraz psa asystenta osoby niepełnosprawnej ruchowo, który ułatwia osobie niepełnosprawnej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Zdzisław Szipiera*