



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-R.4131.4.2016.AW

Warszawa, 2 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 XIV/85/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jedlińsk w części, tj. wobec: § 4 ust.2 pkt. 1, 2, 3 i 4, § 6 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, § 15, § 32 i § 33 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jedlińsk stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jedlińsk w dniu 29 grudnia 2015 r. podjęła uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jedlińsk.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił m.in. art. 4 ust. 1, 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 1339, 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, ust.2 określa zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, a 2a określa, iż regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust.2 pkt 1 lit. a ustawy.

Z dniem 1 lutego 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87), z wyjątkiem jej art. 1 pkt 20 i pkt 21 lit. b, art. 6 i art. 7, które wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia tj. z dniem 18 kwietnia 2015 r.

W świetle powyższego należy zaznaczyć, że art. 4 ust 2 stwierdza, że regulamin określa 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 odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz odpadów z remontów,

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 urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń 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 urządzeń

- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego
- 4) maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów
- 5) innych wymagań wynikających z gminnego planu gospodarki odpadami
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach
- 8) 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).

Za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami 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 Jedlińsk przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy, określając następujące obowiązki właścicieli nieruchomości:

1. *koszenia traw, usuwanie chwastów, opadłych liści z terenów własnych nieruchomości wyłączonych z produkcji rolnej i leśnej (§ 4 ust.2 pkt 1 Regulaminu)*; obowiązek ten wykracza poza materię określoną w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 625/12);
2. *uprzątnięcie terenu w przypadku rozbiórki budynku lub zakończenia budowy (§ 4 ust.2 pkt 2 Regulaminu)*; związane z odpadami obowiązki podmiotów świadczących usługi w zakresie budowy, rozbiórki i remontu obiektów (wytwórców odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach - vide art. 3 pkt 32 tej ustawy), zawiera ustawa o odpadach, zatem Rada nie może bez ustawowego upoważnienia przenosić wszystkich obowiązków związanych z usuwaniem z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku remontu i modernizacji lokali i budynków, na właścicieli nieruchomości;
3. *usuwania nawisów śnieżnych z okapów, rynien i innych części obiektów budowlanych (§ 4 ust.2 pkt 3 Regulaminu)*; Rada gminy nie ma uprawnień do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania nawisów śnieżnych i sopli z dachów i gzymsów. Regulamin nie może wprowadzać obowiązku uprzątnięcia przez właściciela nieruchomości śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości nie służących do użytku publicznego. (vide : wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2015 r., sygn.akt: II SA/Ld 515/15
4. *oznaczenie nieruchomości, zgodnie z treścią art. 47b ust.1 ustawy z dnia 17 maja 1989 Prawo geodezyjne i kartograficzne, przez umieszczenie w widocznym z ulicy miejscu tabliczki z numerem porządkowym nieruchomości (§ 4 ust.2 pkt 4 Regulaminu)*. Brak jest podstaw prawnych do określania w regulaminie obowiązków informacyjnych właścicieli nieruchomości;
5. *zakaz umieszczania w pojemnikach na odpady komunalne: śniegu, lodu, popiołu, żużlu, odpadów roślinnych, odpadów z remontów, szlamów, substancji toksycznych, żrących i wybuchowych, a także innych odpadów wytworzonych w związku z działalnością gospodarczą (§ 6 pkt 1 Regulaminu)*; - stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego. Kwestie te zostały bowiem uregulowane przez ustawodawcę w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 2012/12).
6. *spalania odpadów na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych oraz wypalania traw i spalania pozostałości roślinnej na powierzchni ziemi oraz w*

instalacjach grzewczy budynków, dopuszcza się spalanie odpadów z drewna nie zawierających substancji niebezpiecznych w sposób nie powodujący uciążliwości, jak również nie naruszający odrębnych przepisów (§ 6 pkt 2 i pkt 4 Regulaminu); zakazy te wynikają bowiem z art. 8 i art. 13 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.) w art. 124 wprowadziła zakaz wypalania łąk, pastwisk, nieużytków, rowów, pasów przydrożnych, szlaków kolejowych oraz trzcinowisk i szuwarów, a w art. 131 wprowadziła sankcje za łamanie tego zakazu. Zagadnienie wypalania traw reguluje również rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. Nr 109, poz. 719)

7. *wrzucania odpadów komunalnych pochodzących z gospodarstw domowych, sklepów, punktów gastronomicznych, usługowych i z innych nieruchomości, do koszy ulicznych oraz do pojemników innych właścicieli, wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi, opróżnianie zbiorników bezodpływowych we własnym zakresie przez właścicieli nieruchomości, odprowadzanie ścieków bezpośrednio do rowów melioracyjnych, cieków wodnych lub bezpośrednio do gruntu bądź też do innych odbiorników lub mediów nie przeznaczonych na ten cel, indywidualnego wywozu i wysypywania odpadów, szczególnie w miejsca do tego nie przeznaczone, wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów suchych i nieczystości ciekłych. (§ 6 pkt 3 i pkt 5, pkt 6, pkt 7, pkt 8 i pkt 9) Regulaminu - zakaz tworzenia lub korzystania z nielegalnych składowisk odpadów wynika z art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt. II SA/Bd 625/12). Wskazać należy, że ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, z późn. zm.) zawiera regulację dotyczącą wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, zatem określenie obowiązków w zakresie gromadzenia i usuwania nieczystości, analogicznie do sposobu przewidzianego dla ścieków, stanowi rozszerzenie postanowień ustawowych i tym samym przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego. Zakazy dotyczące odprowadzania ścieków wynikają także z ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469, z późn. zm.), w szczególności jej art. 39.*
8. **zakaz tworzenia dzikich wysypisk zawarty w § 6 pkt 12 Regulaminu** – nie może być przedmiotem regulaminu, gdyż kwestia ta regulowana jest ustawą o odpadach.

9. w **§ 6 pkt 13 Regulaminu** zabroniono *niszczenia lub uszkodzania obiektów małej architektury, urządzeń wyposażenia placów zabaw, urządzeń do zbierania odpadów,, tablic informacyjnych, wiat przystanków, roślinności itp.* W tym zakresie mieć należy na uwadze, że zakaz takiego zachowania wynika z przepisów art. 143 i 144 Kodeksu wykroczeń.
10. brak jest również umocowania ustawowego do nałożenia na jednostki prowadzące działalność handlową, usługową, gastronomiczną, produkcyjną zarządzających przystankami komunikacji zbiorowej, organizatorów imprez masowych obowiązków polegających zabezpieczeniu przy zarządzanych obiektach pojemników na odpady, w miarę potrzeb publicznych toalet oraz niezwłoczne usuwanie zgromadzonych odpadów i nieczystości ciekłych (**§ 15** Regulaminu). Wskazane jednostki czy organizatorzy imprez masowych nie mogą być uznani za właścicieli nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, a tylko on może być adresatem obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Wskazane jednostki prowadzące różne działalności jak i organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. Obowiązki np.: organizatora imprez masowych określa ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (tj. Dz.U. z 2015 r., poz.2139 z późn. zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie w postaci odpowiedniego upoważnienia (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010r. sygn. akt II SA/Bd 1336/10). \
11. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy uprawnia radę gminy wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w **§ 32** Regulaminu podmiotów (tu właścicieli nieruchomości) 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 (**§ 33** Regulaminu) – vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jedlińsk nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w art. 4 ust. 2 ustawy – z przyczyn wskazanych na wstępie.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/85/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jedlińsk* w części wskazanej w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego 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, w części objętej rozstrzygnięciem, z mocy prawa.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipiera