



## WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131.32.2016.AW

Warszawa, 14 sierpnia 2016 r.

### Rada Gminy Jastrzębia 26-631 Jastrzębia

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXII/116/2016 Rady Gminy Jastrzębia z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jastrzębia.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Jastrzębia w dniu 14 lipca 2016 r. podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jastrzębia.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250), zwanej dalej ustawą. Wskazać należy, że przepis ust. 1 stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Regulamin winien określać 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 chemikaliów, 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 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:

- 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 rolnej, 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).

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.

I tak, po pierwsze, Rada w § 2 Regulaminu wprowadziła tzw. „słownik” – wyjaśnienie wyrażeń, co jest niezgodne z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 w zw. z § 143 rozporządzenia). Wprowadzenie wyjaśnień przepisów ustawowych do aktu niższego rzędu oraz jakakolwiek modyfikacja przepisu ustawowego jest niedopuszczalna i stanowi rażące naruszenie prawa.

Po drugie, Rada w § 3 Regulaminu wskazała krąg podmiotów, których regulamin obowiązuje, wymieniając m.in. przedsiębiorców użytkujących tereny służące komunikacji publicznej, zarządców dróg, wykonawców robót budowlanych itd. Regulamin utrzymania czystości i porządku dotyczy właścicieli nieruchomości. Obowiązuje na terenie gminy i do przestrzegania jego postanowień obowiązany jest każdy, kto znajdzie się w okolicznościach objętych zakresem stosowania zawartych w normach prawnych. Nie zachodzi zatem potrzeba regulowania tej kwestii od strony podmiotowej w uchwale i określania kręgu adresatów.



Po trzecie Rada przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy, określając następujące obowiązki właścicieli nieruchomości:

- 1) uprzątniecie na bieżąco błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego według następujących uwarunkowań itd. (§ 4 ust. 1 pkt 3 Regulaminu). Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy nie upoważnia Rady do wskazania sposobu w jakim ma być uprzątnięta nieruchomość wskazana w przepisie i miejsca gromadzenia uprzątniętych zanieczyszczeń. Rada Gminy nie została zatem upoważniona na podstawie delegacji ustawowej do określenia, że obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu i lodu należy realizować poprzez odgarnięcie w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów. Rada nie jest również uprawniona do wprowadzenia zakazu zgarniania na jezdnię śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń ( wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 maja 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 184/15),
- 2) w § 11 i w § 12 Regulaminu poprzez nałożenie na zarządców lub użytkowników miejsc publicznych oraz prowadzących działalność handlową obowiązków wyposażania wskazanych miejsc w kosze uliczne wg wskazanych zasad. Zarządców i innych użytkowników miejsc publicznych jak również prowadzących działalność handlową nie można uznać za właściciela 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. Ponadto obowiązki zarządcy drogi wymienione są w art. 5 ust. 4 ustawy, która to ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku,
- 3) utrzymania nieruchomości położonych wzdłuż ciągu komunikacyjnego w stanie nieutrudniającym bezpiecznego korzystania z pasa drogowego tj. usuwanie zadrzewień i zakrzaczeń (§ 4 ust. 2 pkt 1 Regulaminu),
- 4) zawarcia umowy na odbiór nieczystości ciekłych (§ 4 ust. 2 pkt 3 Regulaminu),
- 5) zgłaszania do ewidencji informacji o posiadanych zbiornikach bezodpływowych lub przydomowej oczyszczalni ścieków (§ 4 ust. 2 pkt 4 Regulaminu),
- 6) dokumentowania odbioru nieczystości ciekłych (§ 20 ust. 4 Regulaminu).

Brak jest także podstaw prawnych do wprowadzenia w Regulaminie (§ 24 i 25) zasad postępowania ze zwierzętami pozostawionymi bez opieki, w tym regulacji dotyczących kosztów opieki i obowiązków związanych z pogryzieniem ludzi przez psa lub kota.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy uprawnia radę gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia wskazała w § 29 Regulaminu obszary podlegające obowiązkowi deratyzacji, jednakże nie zamieszczono regulacji dotyczącej ustalenia terminów, w jakich powinna być przeprowadzona, co powoduje iż nie wskazano obligatoryjnego elementu nakazanego przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Brak jest także umocowania ustawowego do wprowadzonego w § 30 ust. 2 Regulaminu postanowienia dotyczącego upoważnienia przez Wójta Gminy pracowników Urzędu Gminy do wykonywania czynności kontrolnych w zakresie stosowania przepisów regulaminu.

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 Jastrzębia 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. Jednocześnie Gmina jest zobowiązana do objęcia uchwałą obligatoryjnych elementów nakazanych przez ustawodawcę w art. 4 ust.2 ustawy.

Nie zamieszczenie w treści regulaminu obligatoryjnego jego elementu, to jest brak regulacji dotyczącej ustalenia terminów przeprowadzenia deratyzacji, a także przekroczenie kompetencji w zakresie ustalania obowiązków członków wspólnoty samorządowej powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXII/116/2016 Rady Gminy w Jastrzębi z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jastrzębia w całości – tak m. inn. w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 6.10.2014 r. sygn. akt II SA/GL 418/14.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiера