



Warszawa, 3 sierpnia 2017 r.

LEX-I.4131. 212 .2017.MZ

Rada Gminy Baranów
ul. Armii Krajowe 87
96-314 Baranów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 730 i 935)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Baranów z dnia 30 czerwca 2017 r. Nr XXXIII/155/2017 w sprawie: zmiany załącznika do uchwały Nr XX/93/2016 Rady Gminy Baranów z dnia 20 czerwca 2016 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy Baranów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Baranów w dniu 30 czerwca 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXXIII/155/2017 w sprawie: zmiany załącznika do uchwały Nr XX/93/2016 Rady Gminy Baranów z dnia 20 czerwca 2016 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy Baranów.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowi przepis art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289), 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.

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.

Nieprecyzyjne i przekraczające upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy jest postanowienie § 2 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXXIII/155/2016, zwanego dalej: „regulaminem”, nakładające na właścicieli nieruchomości zobowiązanie do utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Wskazane wyżej postanowienie regulaminu jest niezgodne z regulacją przyjętą przez ustawodawcę, wedle której właściciel nieruchomości samodzielnie dokonuje wyboru, przez złożenie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, czy odpady z jego nieruchomości będą zbierane w sposób selektywny.

Za sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 6 i ust. 2b ustawy należy uznać postanowienia § 2 ust. 6, 7 i 8 regulaminu w zakresie określenia wymogu przekazywania lub dostarczania wymienionych w nich frakcji odpadów do „punktów zbiórki wskazanych przez prowadzącego działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych”. W świetle art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w szczególności poprzez utworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie 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 odrębnych przepisów. Nadto powołany wyżej artykuł w ust. 2b nakłada na gminę obowiązek utworzenia co najmniej jednego stacjonarnego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami. Kwestionowane przez organ nadzoru postanowienia regulaminu, nie spełniają wymogów wynikających z powołanych wyżej przepisów ustawy, w zakresie prowadzenie selektywnego odbierania lub przyjmowania takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny oraz zużyte opony. Określenie w regulaminie, że wymienione wyżej frakcje odpadów, zbierane w sposób selektywny, należy przekazywać lub dostarczać do „punktów zbiórki wskazanych przez prowadzącego działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych” albo aptek mogłoby stanowić dodatkowe wskazanie sposobu odbierania lub przyjmowania tych odpadów, nie może jednak zwalniać gminy z obowiązku zapewnienia ich przyjmowania przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Nadto, niezgodne z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c jest użycie określenia w § 4 ust. 1 regulaminu, że „Mycie pojazdów samochodowych poza myjniami jest dozwolone na terenie nieruchomości nie służącej do użytku publicznego...”. Celem ustawodawcy było, aby rada gminy podejmując uchwałę w tym zakresie, określiła warunki mycia pojazdów, w taki sposób, aby wykonywanie tej czynności było dopuszczalne, w szczególności, aby przyjęte w gminie zasady zagwarantowały usuwanie powstałych w następstwie tych czynności zanieczyszczeń. Określenie zasad mycia pojazdów samochodowych poza myjniami, obejmuje także nieruchomości przeznaczone do użytku publicznego, a zatem przekroczeniem delegacji ustawowej będzie wskazywanie przez radę gminy w regulaminie miejsca mycia pojazdów poza tymi terenami.

Zbyt daleko idące i przekraczające zakres delegacji ustawowej, w ocenie organu nadzoru, jest przyjęte w § 10 regulaminu postanowienie odnoszące się do miejsc zbierania i gromadzenia odpadów, które wprowadza wymóg ich zmiatania i uprzątnięcia (§ 10 regulaminu w zakresie słów „oraz miejsc zbierania i gromadzenia odpadów” oraz pkt 5 powołanego paragrafu). Zakres upoważnienia ustawowego dla rady gminy w tworzonym przez nią regulaminie, obejmuje, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, jedynie warunki rozmieszczania pojemników na odpady komunalne oraz utrzymania pojemników,

a nie miejsc gromadzenia odpadów, w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Niespójna i istotnie naruszająca przepisy art. 4 ust. 2 pkt 3 oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, jest przyjęta w § 12 ust. 4, 5 i 6 regulaminu regulacja dotycząca częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z obszaru nieruchomości. Regulamin winien określać sposób i częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, niedopuszczalne jest zatem modyfikowanie albo jedynie powtarzanie przepisów ustawy w tym zakresie.

Za wykraczające poza zakres delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy należy uznać postanowienie § 18 ust. 3, znajdujące się w Rozdziale 7 regulaminu, regulującym obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, które informuje o uprzątnięciu padłych bezpańskich zwierząt domowych i wolnożyjących przez Zakład Usług Komunalnych w Baranowie.

Ponadto, w świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych definicja „zwierząt gospodarskich” nie ma zastosowania do gołębi (*vide*: wyrok NSA z dnia 18 lutego 2014 r. sygn. II OSK 2746/13 oraz z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2023/12). W uzasadnieniu do wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2023/12 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: *„Jednocześnie gołębie hodowlane nie mogą być również uznane za zwierzęta gospodarskie w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości w gminach. Jak niewadliwie wskazał Sąd pierwszej instancji ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera definicji pojęcia "zwierzęta gospodarskie". W celu określenia znaczenia tego pojęcia sięgnąć należy do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (DZ.U. z 2003r. Nr 106 póź. 1002). Stosownie do treści przepisu art. 4 pkt 18 tejże ustawy zwierzętami gospodarskimi są te zwierzęta, o których mowa w przepisach dotyczących organizacji hodowli i ich rozrodzie - czyli w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (DZ.U. z 2002r. Nr 207 póź. 1762). Przepisy ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich w art. 2 ust. 1 pkt 15 wskazują w sposób enumeratywny rodziny zwierząt które zakwalifikowane są jako zwierzęta gospodarskie. W katalogu tym nie znajdują się gołębie, co uniemożliwia taką ich kwalifikację”*. Konkludując powyższe, gołębie nie mogą zostać uznane ani za zwierzęta gospodarskie, ani za zwierzęta domowe, dlatego zaliczenie w regulaminie gołębi do zwierząt gospodarskich przy określeniu wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach

wyłączonych z produkcji rolniczej, pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy i art. 4 pkt 18 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856, z późn. zm.) w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2007 r. Nr 133 poz. 921, z późn. zm.).

Brak jest także umocowania ustawowego do wprowadzonego w § 23 ust. 1 regulaminu postanowienia dotyczącego upoważnienia przez Wójta Gminy Baranów pracowników oraz jednostek upoważnionych do kontroli, do wykonywania czynności kontrolnych w zakresie stosowania przepisów Regulaminu. Zaznaczyć należy, że uprawnienia organu wykonawczego do kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy zostały określone w Rozdziale 4c ustawy. Ustawa również wprost stanowi w art. 5 ust. 6, że nadzór nad realizacją wskazanych w ustawie obowiązków przez właścicieli nieruchomości, sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

W świetle powyższego, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Baranów w całości jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego 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

Zdzisław Szipiera