



Warszawa, 30 lipca 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, poz. 645)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 293/13 Rady Gminy Celestynów z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Celestynów w części dotyczącej § 2 oraz w części dotyczącej Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Celestynów, będącego załącznikiem do uchwały, tj: § 2 pkt 4, § 4 ust. 1 w zakresie sformułowania „niezwłocznie”, ust. 3, § 10 pkt 14 w zakresie sformułowania „... który z kolei ma obowiązek podstawić go w terminie określonym w umowie na odbiór i zagospodarowanie odpadów”, § 11 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, § 12 ust. 1 pkt 2 i 4, § 14 pkt 1 i 3, § 18 ust. 3 w zakresie sformułowania „... odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem” oraz § 20.



Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2013 r. Rada Gminy Celestynów podjęła, na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Celestynów. W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że ww. uchwała, w części dotyczącej § 2 oraz w części dotyczącej Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Celestynów, będącego załącznikiem do uchwały, tj: § 2 pkt 4, § 4 ust. 1 w zakresie sformułowania „niezwłocznie”, ust. 3, § 10 pkt 14 w zakresie sformułowania „... który z kolei ma obowiązek podstawić go w terminie określonym w umowie na odbiór i zagospodarowanie odpadów”, § 11 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, § 12 ust. 1 pkt 2 i 4, § 14 pkt 1 i 3, § 18 ust. 3 w zakresie sformułowania „... odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem” oraz § 20, jest niezgodna z prawem.

Zawarty w uchwale Rady Gminy § 2, ustalający utratę mocy prawnej uchwały Nr 238/06 z dnia 27 października 2006 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Celestynów jest bezprzedmiotowy wobec regulacji ustalonej w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897). Przepis ten stanowi, że „regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalone przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych regulaminów, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy i mogą być zmieniane w zakresie upoważnienia zawartego w ustawie zmienianej w art. 1”.

Wskazać ponadto należy, że przepis art. 4 ust. 1 ustawy stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. 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 we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,

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.

Rada Gminy Celestynów przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy ustalając w § 2 pkt 4 Regulaminu zobowiązanie dla właścicieli nieruchomości oraz zarządców terenów publicznych do utrzymania nieruchomości w należyтым stanie sanitarno-porządkowym. Nadto Rada wprowadziła modyfikację przepisów ustawowych, ustalając w § 4 ust. 1 i 3 Regulaminu nakaz „niezwłocznego” usuwania błota, śniegu i lodu z chodnika „w sposób nie zakłócający ruchu pieszych i pojazdów”.

W § 10 pkt 14 Regulaminu Rada zobowiązała przedsiębiorców do podstawiania pojemników w terminie określonym w umowie na odbiór i zagospodarowanie odpadów. Zobowiązanie to przekracza upoważnienie ustawowe udzielone gminie w art. 4 ust. 2 ustawy.

Określony w § 11 ust. 1 pkt 2 Regulaminu obowiązek w zakresie ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zgodnie ze złożonymi deklaracjami, stanowi modyfikację obowiązku wprowadzonego w ustawie w art. 6h. Natomiast ustalony w § 11 ust. 3 Regulaminu obowiązek zawarcia umów przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych na odbiór odpadów komunalnych stanowi modyfikację regulacji zawartej w art. 6 ust. 1 ustawy, z którego to przepisu wynika, że właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi. W art. 6 ust. 1a ustawy upoważniono radę do ustalenia innych sposobów dokumentowania wywozów odpadów. Powyższe uwagi odnoszą się również do regulacji zawartych w § 12 ust. 1 pkt 4 Regulaminu.

Wprowadzony w § 12 ust. 1 pkt 2 Regulaminu obowiązek bieżącego sprzątania terenu nieruchomości przez ich właścicieli przekracza delegację zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy.

Ustalone w § 14 pkt 1 i 3 Regulaminu zasady opróżniania zbiorników bezodpływowych naruszają prawo. Obowiązek właściciela zawarcia umowy z przedsiębiorcą na wywóz nieczystości oraz udokumentowania uiszczenia opłat za ten wywóz wynika z art. 6 ustawy. W art. 6 ust. 1a ustawy upoważniono radę do ustalenia innych sposobów dokumentowania pozbywania się odpadów lub nieczystości ciekłych. Z tej delegacji nie sposób jednak wyprowadzić uprawnień rady gminy do ustalenia okresu przechowywania dokumentów (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 650/06).

Wprowadzenie w § 18 ust. 3 Regulaminu obowiązku oznakowania tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem nieruchomości, na terenie której znajduje się pies zwolniony ze smyczy, przekracza delegację ustaloną w art. 4 ust. 2 ustawy. Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady wprowadzanie obowiązku umieszczania na wejściu do nieruchomości tabliczki ze stosownym ostrzeżeniem.

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 § 20 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 – vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12. Nadto w § 20 ust. 1 Regulaminu wskazano częstotliwość wykonywania deratyzacji, co jest sprzeczne z art. 4 pkt 8 ustawy, który stanowi upoważnienie do określenia terminów przeprowadzania deratyzacji, nie zaś jej częstotliwości.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy Celestynów

uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Celestynów 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.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr 293/13 Rady Gminy Celestynów z dnia 26 czerwca 2013 r. r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Celestynów, 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, iż rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

