

Warszawa, 1 sierpnia 2019 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.27.2019.AW

Rada Miejska w Grójcu
ul. Piłsudskiego 47
05-600 Grójec

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, poz. 1309)

stwierdzam nieważność

§ 3 pkt 4, § 4 ust. 3, § 5 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, § 6 ust. 2, § 7 ust. 2, § 8 ust. 2, § 12 ust. 4 pkt 1, § 13 ust. 4 w zakresie słowa „niebezpieczne” w pierwszej części zdania oraz słowa „pozostałe” w drugiej części zdania, § 14 ust. 3 i 4, § 15 ust. 1 w zakresie sformułowania: „ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt” ust. 4 i ust. 5 pkt 1, § 16, § 17 oraz § 19 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 załącznika do uchwały Nr X/86/19 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Grójec.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Grójcu w dniu 24 czerwca 2019 r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Grójec. Treść Regulaminu stanowi załącznik do uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lipca 2019 r.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowi art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, 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.

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 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 tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji RP 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 przekroczenia granic upoważnienia ustawowego, a więc odejście 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, Rada w § 3 pkt 4 Regulaminu zapisała, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości porządku na terenie nieruchomości poprzez cyt.: „utrzymanie w stanie czystości pojemników i miejsc gromadzenia odpadów komunalnych”. Odpowiednią regulację w tym zakresie zawiera art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, zatem analizowany zapis Regulaminu stanowi jedynie powtórzenie zapisu ustawowego.

Orzecznictwo sądów administracyjnych w sposób jednoznaczny wskazywało na niezgodność z prawem powtarzania w zapisach uchwały regulacji ustawowych. I tak w uzasadnieniu wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 424/07 stwierdzono :

„(...) w ocenie Sądu niedopuszczalne jest powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacji przez przepisy prawa miejscowego (zob. ponadto wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r. sygn. akt II SA/Ka1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 roku sygn. akt II SA/Ka 508/02niepubl) zaś uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego regulująca jeszcze raz to, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Jak wskazał bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 roku (sygn. akt II SA/Wr 1179/90) „Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”.

W § 4 ust. 3 Regulaminu Rada uchwaliła, że wyeksploatowane pojazdy mechaniczne kompletne (z płynami i olejami) należy przekazywać do stacji demontażu. Zapis taki stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, który stanowi, że regulamin określa wymagania określające zasady mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

W § 5 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 Regulaminu Rada ustaliła, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do posypania chodnika piaskiem w celu likwidacji śliskości. Taka regulacja jest nieprawidłowa, gdyż Rada nie może w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określić obowiązku posypywania piaskiem w celu zlikwidowania jego śliskości. Jest to przekroczenie delegacji ustawowej - wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2014 r., IV SA/Po 145/14. Brak również delegacji ustawowej do regulowania w regulaminie w ust. 2 obowiązków właścicieli nieruchomości do utrzymywania w czystości i porządku tych części nieruchomości sąsiednich, gdzie granice gruntu przebiegają po obrysie budynków.

W § 6 ust. 2 Regulaminu, Rada w zakresie mycia pojazdów samochodowych zmodyfikowała uprawnienia właścicieli nieruchomości, stanowiąc, że drobne naprawy pojazdów związane z ich bieżącą eksploatacją mogą być dokonywane za zgodą właściciela nieruchomości i gdy są nieuciążliwe dla nieruchomości sąsiednich. Uzależnienie możliwości dokonywania napraw pojazdów samochodowych od braku uciążliwości dla innych osób wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego, zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego.

W § 7 ust. 2 Regulaminu Rada ustaliła, że cyt.: „ Częstotliwość opróżniania z osadów ściekowych zbiorników oczyszczalni przydomowych wynika z ich instrukcji eksploatacji”. Wskazać należy, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy – regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tym samym przyjęcie przez gminę, że częstotliwość opróżniania z osadów ściekowych zbiorników oczyszczalni przydomowych

wynika z ich instrukcji eksploatacji jest niewystarczająca i niezgodna z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

W § 8 ust. 2 Regulaminu Rada uchwaliła, że właściciel nieruchomości, na której prowadzona jest działalność gospodarcza, zobowiązany jest do skutecznego zapobiegania zanieczyszczeniu terenów przyległych odpadami powstającymi w wyniku funkcjonowania działalności gospodarczej. Jest to przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż nałożenie takiego obowiązku nie wynika z art. 4 ust. 2 ustawy i nie powinno znaleźć się w Regulaminie.

W § 12 ust. 4 pkt 1 Regulaminu Rada uchwaliła, że opróżniania zbiorników bezodpływowych może dokonywać tylko uprawniony podmiot posiadający stosowne zezwolenie, z którym właściciel nieruchomości zawarł umowę. Zapis jest nieprawidłowy, gdyż wykonywanie czynności z zakresu odbierania odpadów komunalnych przez przedsiębiorcę nie jest uzależnione od posiadania zezwolenia, ale musi on posiadać wpis do rejestru działalności regulowanej prowadzonego przez wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta), z terenu której odpady chce odbierać.

W § 13 ust. 4 Regulaminu zapisano, że odpady niebezpieczne w postaci baterii i przeterminowanych leków należy przekazywać do rozmieszczonych pojemników. Taki zapis jest sprzeczny z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2014 r. poz. 1923) – nie każdy przeterminowany lek jest odpadem niebezpiecznym, zatem treść zapisy Regulaminu należy zmodyfikować, aby zachować jego istotę.

W § 14 ust. 3 i 4 Regulaminu Rada wprowadziła zapisy mające charakter jedynie informacyjny, co stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji. Regulamin jako akt prawa miejscowego winien zawierać jedynie regulacje o charakterze normatywnym, stanowiącym realizację delegacji ustawowej. Postanowienia powyższe nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy.

W § 15 ust. 1 Regulaminu Rada ustaliła m.in., że osoby utrzymujące zwierzęta domowe ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt. Regulacja taka stanowi wyjście ponad granice upoważnienia ustawowego i koliduje z treścią art. 43 Kodeksu cywilnego, który reguluje kwestie odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta, a w szczególności ogranicza ją jedynie do właściciela, a nie do każdej osoby, które zwierzę chowa lub się nim posługuje.

W § 15 ust. 4 i ust. 5 pkt 1 Regulaminu Rada ustaliła, że na utrzymanie psa rasy uznawanej za agresywne należy uzyskać zezwolenie Burmistrza Miasta i Gminy Grójec. Obowiązki uzyskania zezwolenia właściwego miejscowo wójta (burmistrza) na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną wynika z art. 10 ustawy o ochronie zwierząt. Oznacza to, że nie jest to materia regulowana prawem miejscowym. Skoro obowiązki takie wynikają z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej to brak upoważnienia do zamieszczania takich postanowień w regulaminie. W ust. 5 Rada, określając obowiązki właścicieli psów ustaliła, że mają oni prowadzić je na terenie gminy Grójec wyłącznie na smyczy i w kagańcu z wyjątkiem tych psów, którym niemożliwe jest założenie kagańca ze względu na budowę ciała lub niewskazane ze względów zdrowotnych, potwierdzone zaświadczeniem lekarza weterynarii. Zapis taki jest sprzeczny z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż przekracza zakres delegacji ustawowej. Upoważnienie ustawowe określa granice nakładanych na osoby

utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków poprzez wskazanie celów ochrony, takich jak ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, nie ma natomiast podstaw do tworzenia szczegółowych regulacji, wprowadzających pozbawione podstawy prawnej obowiązki – Regulamin nie może nakładać zadań na lekarzy weterynarii.

W § 16 Regulaminu Rada uregulowała kwestie dotyczące zwierząt bezdomnych i pozostawionych bez opieki. Jest to przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż nałożenie takich obowiązków nie wynika z art. 4 ust. 2 ustawy i nie powinno znaleźć się w regulaminie. Postępowanie ze zwierzętami bezdomnymi jest regulowane ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2019 r. poz. 122) i wydanym na jej podstawie w drodze uchwały rady gminy - programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W § 17 Rada nałożyła na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązki unieszkodliwiania padłych zwierząt domowych. Jest to również przekroczenie delegacji ustawowej wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości. Zasady postępowania ze zwierzętami padłymi są regulowane m.in. ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2018 r. poz. 1967) czy ustawą o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2019 r. poz. 122).

W § 19 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 Regulaminu Rada określiła obowiązki dotyczące deratyzacji. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 4 ust. 2 pkt 8 określiła, że regulamin winien zawierać postanowienia dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Norma kompetencyjna zatem nie upoważnia do określania w regulaminie podmiotów zobligowanych do przeprowadzania deratyzacji. Regulacja Regulaminu stanowiąca, że koszty przeprowadzenia deratyzacji ponoszą właściciele nieruchomości – ust. 2 i 4, czy też ponosi je gmina Grójec na terenach użyteczności publicznej – ust. 5, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. W wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 r., II SA/Bd 1536/10 Sąd uznał, że niedopuszczalne jest postanowienie regulaminu, w którym stwierdza on, że koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości. Taki obowiązek bowiem nie ma żadnego umocowania ani w art. 5 ust. 1 - 4 ustawy, ani w delegacji określonej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, która obejmuje kompetencje rady gminy wyłącznie do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia, a nie do nakładania na wszystkich właścicieli nieruchomości w gminie, w drodze normatywnego aktu wykonawczego, dodatkowego obowiązku w zakresie ponoszenia kosztów deratyzacji.

Wskazane wyżej uchybienia uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały, w określonej sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego części.

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 mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.