Warszawa, 3 marca 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131. 17 .2020.MS

***Rada Gminy Nieporęt***

***Plac Wolności 1***

***05-126 Nieporęt***

# **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XX/7/2020 Rady Gminy Nieporęt z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie *uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Nieporęt*, w zakresie § 2 ust. 1 pkt 5, § 3 ust. 3, § 4 pkt 3, § 5 pkt 1 lit. a oraz c, w części dotyczącej sformułowania *(…), z zastrzeżeniem, że powstające z mycia ścieki nie mogą być bezpośrednio odprowadzane do zbiorników wodnych lub do ziemi;*, § 13 ust. 1 pkt 1, w części dotyczącej sformułowania *(…) zbiorniki do gromadzenia nieczystości ciekłych muszą być szczelne* oraz pkt 2, w części dotyczącej sformułowania *(…) myte i odkażane*, ust. 2 pkt 1, w części dotyczącej sformułowania *(…) urządzenia te muszą być zlokalizowane zgodnie z odrębnymi przepisami prawa oraz w sposób umożliwiający dojazd do tych urządzeń specjalistycznych samochodów służących do ich opróżniania;*, ust. 3 oraz § 15 ust. 3.

**Uzasadnienie**

Na sesji 30 stycznia 2020 r. Rada Gminy Nieporęt podjęła uchwałę Nr XX/7/2020 w sprawie *uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Nieporęt.* Podstawą przedmiotowej uchwały jest m. in. art. 4 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn. zm.),zwanej dalej *ucpg*, zgodnie z którym:

*Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:*

*1) wymagań w zakresie:*

*a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,*

*b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,*

*c) uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,*

*d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;*

*2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;*

*2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;*

*3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;*

*4) (uchylony);*

*5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego 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.*

2a. *Rada gminy może w regulaminie:*

*1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;*

*2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;*

*3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;*

*4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;*

*5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny.*

Przedmiotowa uchwała została podjęta po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Legionowie.

Wymienione powyżej elementy delegacji ustawowej 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 i 2a *ucpg*, a przekazanych do unormowania regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić, iż Rada Gminy Nieporęt w § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały dokonała modyfikacji pojęcia ustawowego *odpady opakowaniowe wielomateriałowe* poprzez wskazanie innej nazwy frakcji tych odpadów, określając ją jako *opakowania wielomateriałowe*, która *de facto* w ustawie nie istnieje.

W § 3 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, iż *Odpady komunalne niebezpieczne i chemikalia, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1, przyjmowane są w PSZOK w zamkniętych, szczelnych i nieuszkodzonych opakowaniach posiadających oryginalne informacje (etykiety), umożliwiające identyfikację odpadu w chwili przekazania.* Tak skonstruowane postanowienie uchwały nie znajduje umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym stanowi przekroczenie delegacji wynikającej z art. 4 *ucpg*. Rada nie jest uprawniona do określenia wyglądu opakowań odpadów komunalnych niebezpiecznych i chemikaliów, w tym nakładania obowiązku posiadania etykiet.

Obowiązki w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego zostały przez Radę Gminy Nieporęt uregulowane w § 4 uchwały. Jednakże zakres delegacji tego obowiązku ma swoje odzwierciedlenie również w art. 5 ust. 1 pkt 4 *ucpg,* zgodnie z którym *Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.* Tym samym brak w uchwale postanowienia dotyczącego wyłączenia obowiązku właściciela w zakresie uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych stanowi modyfikację ww. przepisu. Podobnego uchybienia Rada Gminy Nieporęt dokonała w § 4 pkt 3 uchwały modyfikując przepisy *ucpg*, poprzez nałożenie na właściciela pasa zieleni bezwarunkowego obowiązku uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń w przypadku, w którym z chodnikiem ten pas zieleni graniczy.

W części dotyczącej wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, organ stanowiący postanowił, iż czynności te, z wyłączeniem mycia podwozia i silnika, mogą odbywać się w miejscach nie przeznaczonych do użytku publicznego (§ 5 pkt 1 lit. a uchwały). W ocenie organu nadzoru z takim zapisem nie sposób się zgodzić, gdyż to właśnie w miejscach przeznaczonych do użytku publicznego Rada Gminy Nieporęt winna uregulować tę problematykę.

Ponadto w § 5 pkt 1 lit. c uchwały postanowiono, iż ww. czynności mogą odbywać się w taki sposób, żeby powstające z mycia ścieki nie mogły być bezpośrednio odprowadzane do zbiorników wodnych lub do ziemi. Takie postanowienie zawiera zakaz dotyczący wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, zatem określenie obowiązków w zakresie gromadzenia i usuwania nieczystości, stanowi rozszerzenie postanowień ustawowych i tym samym przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego. Wskazać należy, że ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r., poz. 1396, 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 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310, z późn. zm.), w szczególności jej art. 75.

Nadto Rada Gminy Nieporęt wprowadzając regulację w zakresie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego postanowiła m. in., iż:

- zbiorniki do gromadzenia nieczystości ciekłych muszą być szczelne (§ 13 ust. 1 pkt 1 uchwały);

- toalety przenośnie powinny być myte i odkażane (§ 13 ust. 1 pkt 2 uchwały).

Należy wskazać, iż w tej części regulacji, wolą ustawodawcy było uregulowanie przez organ stanowiący gminy jedynie częstotliwości oraz sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych. Natomiast wymóg co do szczelności zbiorników do gromadzenia nieczystości, czy też obowiązek mycia i odkażania toalet przenośnych z całą pewnością nie należą do zakresu ustawowo przewidzianej regulacji.

Kolejnym postanowieniem przedmiotowej uchwały będącym, w ocenie organu nadzoru, przekroczeniem ustawowo przewidzianej delegacji, jest zapis, zgodnie z którym zbiornik bezodpływowy lub przydomowa oczyszczalnia ścieków bytowych muszą być zlokalizowane zgodnie z odrębnymi przepisami prawa oraz w sposób umożliwiający dojazd do tych urządzeń specjalistycznych samochodów służących do ich opróżniania (§ 13 ust. 2 pkt 1 uchwały). Takie postanowienie narusza zakres normy ustawowej przewidzianej w art. 5 ust. 1 pkt 2 *ucpg,* zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Przekroczenie natomiast delegacji wynika z regulacji przewidzianej w art. 4 ust. 2 pkt 3 *ucpg,* który nakłada obowiązek jedynie zakresie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Przekroczenie delegacji stanowi również postanowienie zawarte w § 13 ust. 3 tej uchwały, na mocy którego dopuszcza się na terenie Gminy Nieporęt korzystanie z toalet przenośnych przeznaczonych do użytku własnego lub publicznego (np. kabiny sanitarne przenośnie, itp.).

Rozdział VI. uchwały Nr XX/7/2020 reguluje *Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.* W § 15 ust. 3 uchwały postanowiono, iż *Psy pozostawione bez dozoru i opieki traktowane będą jako bezdomne i mogą być na zlecenie Gminy wyłapane i umieszczone w schronisku dla zwierząt.*

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis uchwały nie znajduje umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Z dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 6 *ucpg* 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 przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Natomiast kwestie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122, z późn. zm.). Zadaniem legislacji gminnej wynikającej z upoważnienia z art.4 ust. 2 pkt 6 *ucpg* jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale nie wszystkich obowiązków, lecz tylko tych, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Upoważnienie to nie dotyczy możliwości ustalenia zasad postępowania ze zwierzętami bezdomnymi.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy Nieporęt uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nieporęt nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w art. 4 ust. 2 i 2a *ucpg*. Z treści bowiem art. 94 Konstytucji RP wynika, 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.

Organ nadzoru chciałby również wskazać, iż Rada Gminy Nieporęt nie uwzględniła możliwości dostarczenia przez właścicieli nieruchomości do PSZOK poświątecznych choinek wskazanych jako jednej z frakcji odpadów komunalnych wytworzonych w gospodarstwach domowych. Wskazano jedynie, iż właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, zobowiązani są do selektywnego zbierania i przekazywania do odbioru tej frakcji odpadów (§ 2 ust. 2 pkt 11 uchwały).

Ponadto, w § 11 ust. 1 pkt 2 lit. a niniejszej uchwały, który reguluje częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych na których zamieszkują mieszkańcy, odniesiono się do § 2 ust. 5, który stanowi o sposobie postępowania z odpadami na terenach nieruchomości niezamieszkałych.

Konkludując niniejszy wywód należy uznać, iż zarzuty podniesione przez organ nadzoru w stosunku do kwestionowanego aktu, bezsprzecznie stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały XX/7/2020 Rady Gminy Nieporęt z dnia 30 stycznia 2020 r., w zakresie wskazanym w *petitum* rozstrzygnięcia.

Organ nadzoru wskazuje również na obowiązek przestrzegania przez Radę Gminy Nieporęt zasad prawidłowej legislacji, przewidzianych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). W przypadku treści niniejszej uchwały mamy do czynienia z błędną numeracją ustępów oraz oznaczeń literowych, wskazanych w następujących normach prawnych:

- w § 3, poprzez powielenie ust. 4;

- w § 6 ust. 1 pkt 1 i 2, poprzez błędne oznaczenie literowe (ba, bb, bc, bd);

- w § 11 ust. 1 pkt 1 i 2, poprzez nieprawidłowe oznaczenie literowe (ca – cb);

- w § 14 pkt 1, poprzez nieprawidłowe oznaczenie literowe (ga, gb, gc).

Należy wskazać, iż zgodnie z ww. rozporządzeniem *Wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu (ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ż, ź), z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu, a przy powoływaniu - skrótem "lit." bez względu na liczbę i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego bez nawiasu. Każdą literę kończy się przecinkiem, a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik albo kropkę stawia się po części wspólnej.* (§ 57 ust. 4). *W przypadku, o którym mowa w ust. 4, gdy zabraknie liter, stosuje się oznaczenie najpierw dwuliterowe, a następnie wieloliterowe, dopisując do ostatniej litery alfabetu łacińskiego najpierw pierwszą, a następnie kolejne litery tego alfabetu [a), b) ... z), za), zb) ... zz), zza), zzb) ...].* (§ 57 ust. 5).

Wadliwie skonstruowane normy prawne we wskazanym zakresie budzą wątpliwości organu nadzoru o tyle, iż w pozostałych jednostkach redakcyjnych przedmiotowej uchwały dokonano prawidłowej numeracji.

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 części objętej rozstrzygnięciem,z dniem jego doręczenia.