



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 8 marca 2013 r.

Poz. 2800

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX-I.4131.219.2012.AJS

z dnia 7 stycznia 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218; z 2008r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420; Nr 157, poz. 124, z 2010r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230, z 2011r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679 i Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012r. poz. 567)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/138/2012 Rady Gminy Jakubów z dnia 3 grudnia 2012r. w sprawie przyjęcia *Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na terenie gminy Jakubów* w części:

§ 2, § 3, § 4 pkt 5, 6, 7, 8, 9, 14 i 16, § 6, § 8, § 11, § 13 ust. 1 lit. c, ust. 2-10, § 14, § 17 pkt 1 lit. b i c, pkt 2 lit. b, c, g i h, § 20, § 21, § 22 oraz § 23 ust. 2-5 *Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na terenie gminy Jakubów*.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jakubów w dniu 3 grudnia 2012r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia *Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na terenie gminy Jakubów*.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił art. 4 ust. 1 i 2 z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r. poz. 391, 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, 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 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 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 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 2012r. 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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że Rada Gminy Jakubów w § 2 Regulaminu określiła krąg adresatów, których obowiązuje uchwalony akt. Stanowi to w ocenie organu nadzoru przekroczenie upoważnienia ustawowego. Ustawa w art. 5 reguluje krąg podmiotów, do których adresowane są wynikające z niej obowiązki. Do kręgu tego należą właściciel nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy oraz w odpowiednim zakresie: wykonawcy robót budowlanych, przedsiębiorcy użytkujący torowiska, zarządcy dróg, gminy. Brak jest zatem ustawowego upoważnienia dla rady gminy do określania sytuacji prawnej osób spoza kręgu adresatów ustawy (vide: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011r. sygn. akt II SA/Gd 618/11).

Nadto Rada Gminy Jakubów wprowadzając § 3 Regulaminu słowniczek określonych w nim pojęć istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Wynikający z art. 4 ust. 2 ustawy zakres upoważnienia do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie obejmuje bowiem, w żadnej ze spraw wymienionych w pkt 1 – 8, uprawnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek pojęć ich dotyczących. Brak upoważnienia rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w regulaminie na jego potrzeby własnych definicji pojęć (przez co rozumieć należy przepisy ustawowe zmodyfikowane lub utworzone na użytek zaskarżonej uchwały), w tym ustalania znaczenia określić ustawowych, jaki i do powtarzania w nim definicji ustawowych. Niezgodność z prawem dokonywania powtórzeń w regulaminie definicji ustawowych, jest ponadto uzasadniona okolicznością, że interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, w której go powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyrok NSA z dnia 14 października 1999r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010r., sygn.

akt. II OSK 170/10). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. W świetle poczynionych uwag, należy stwierdzić nieważności tych wszystkich przepisów § 3 Regulaminu, które definiują pojęcia wcześniej już zdefiniowane w ustawach i rozporządzeniach, tj.: nieruchomości, właściciel nieruchomości, odpady, zbieranie odpadów, umowy, odpady komunalne, odpady ulegające biodegradacji, odpady zielone, odpady niebezpieczne, odpady medyczne, odpady weterynaryjne, nieczystości ciekłe, zbiorniki bezodpływowe, zwierzęta domowe, zwierzęta gospodarskie, czy zwierzęta bezdomne.

Za zasadne należy uznać także stwierdzenie nieważności tych przepisów § 3 Regulaminu, w których prawodawca utworzył na użytek zaskarżonej uchwały własne definicje określeń, w tym tych zawartych w ustawie upoważniającej, tj. takich określeń jak: ustawa, gmina, gospodarstwo domowe, górne stawki opłat, punkty selektywnego zbierania, urządzenia do zbierania odpadów, odpady wielkogabarytowe, odpady budowlano-remontowe i rozbiórkowe, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zorganizowany system odbioru odpadów, przedsiębiorcy, harmonogram, podmioty uprawnione, czy chów zwierząt. Istotne naruszenie prawa przez organ we wszystkich wskazanych powyżej przypadkach wynika z faktu braku delegacji ustawowej opartej na art. 4 ust. 2 ustawy do formułowania definicji własnych w/w pojęć oraz do dokonywania powtórzeń i modyfikacji definicji ustawowych, a także z okoliczności naruszenia opisanym słowniczkiem pojęć wymogów poprawnej legislacji, mających swoje umocowanie, chociażby w dyrektywach rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

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

- *uprzątnięcie niezwłocznie: błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników i zjazdów które zlokalizowane są na drodze publicznej i bezpośrednio przylegają do granicy nieruchomości; zakaz stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska w celu usuwania śniegu i lodu (§ 4 pkt 5, § 8 pkt 7 Regulaminu)*; Rada Gminy dokonała modyfikacji obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy poprzez pominięcie zapisu, iż właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych, a nadto rozszerzyła obowiązek uprzątnięcia na inne obszary. Nadto kwestie stosowania środków chemicznych na drogach publicznych, ulicach i placach zostały uregulowane w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.), głównie w jej art. 82 ust. 2 oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach (Dz.U. Nr 230, poz. 1960), gdzie określono rodzaje dozwolonych środków chemicznych (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1536/10 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011r. sygn. akt II SA/Gd 618/11);
- *usuwanie nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości (§ 4 pkt 6 Regulaminu)*; kwestię tę od dawna szczegółowo reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz.U. 2010r. Nr 243 poz. 1623, z późn. zm.), w szczególności art. 61. Zgodnie z nim właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska;
- *usuwanie ze ścian budynków, ogrodzeń i innych obiektów, ogłoszeń, plakatów, napisów, rysunków itp.; umieszczanie plakatów reklam, ogłoszeń, nekrologów na tablicach i w miejscach do tego celu przeznaczonych; zakaz umieszczania na pniach drzew afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń itp. (§ 4 pkt 7 i 9 oraz § 8 pkt 2 Regulaminu)*; nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania ze ścian

i ogrodzeń plakatów, ogłoszeń, napisów i rysunków również nie mieści się w ramach uprawnień Rady Gminy do ustalenia wymagań dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Wymagania takie mogą dotyczyć, na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 ust. b ustawy, uprzątkania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Umieszczone na ścianie budynku lub w innym miejscu afisze, ogłoszenia, reklamy nie mogą być traktowane jak zanieczyszczenia, które właściciel nieruchomości ma obowiązek usuwać. Jest to bowiem kwestia wyłącznie estetyki danej nieruchomości. Ponadto obowiązek usuwania jakichkolwiek zanieczyszczeń obejmuje wyłącznie części nieruchomości służące do użytku publicznego. W przypadku ściany, czy ogrodzenia budynku niesłusznym jest przesądzenie, czy jest to część budynku służąca właśnie do tego celu. Co więcej art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń określa: kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nie przeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze, ograniczenia wolności albo grzywny. Przepis ten nie wymienia enumeratywnie wszystkich zachowań podlegających penalizacji, ograniczając się do wymienia przykładowo czynności, które są zabronione przez Kodeks wykroczeń. Należy przez to rozumieć, iż zachowania uregulowane w **§ 4 pkt 7 i 9 oraz § 8 pkt 2** Regulaminu zawierają się w zakresie przedmiotowym powołanego wyżej przepisu Kodeksu wykroczeń;

- *oznaczenie nieruchomości przez umieszczenie w widocznym z ulicy miejscu tablic informacyjnych z numerem porządkowym nieruchomości oraz zadbanie o ich estetyczny i czytelny wygląd (§ 4 pkt 8 Regulaminu);* art. 47b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010r., Nr 193, poz.1287) stanowi, że właściele nieruchomości zabudowanych lub inne podmioty uwidocznione w ewidencji gruntów i budynków, które takimi nieruchomościami władają, mają obowiązek umieszczenia w widocznym miejscu na ścianie frontowej budynku tabliczki z numerem porządkowym w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o ustaleniu tego numeru. Nadto brak jest podstaw prawnych do określania w regulaminie obowiązków informacyjnych właścicieli nieruchomości;
- *uprzątkanie, poprzez zmiatanie, zbieranie, grabienie, zmywanie itp., zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości i utrzymanie ich w należyтым stanie sanitarno-higienicznym (§ 4 pkt 16 Regulaminu);* Rada Gminy nie może nakładać na właścicieli nieruchomości żadnych obowiązków, polegających na uprzątnięciu zanieczyszczeń z tej części nieruchomości, która nie służy do użytku publicznego, bowiem zgodnie z art. 4 pkt. 1 lit. c ustawy jest uprawniona do wprowadzenia wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego;
- *zgłaszanie do Urzędu Gminy zauważonych bezdomnych zwierząt (§ 4 pkt 14 Regulaminu);* Regulacja w tym zakresie wykracza poza zakres unormowań regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. 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 1997r. o ochronie zwierząt - Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002, z późn. zm.). Zadaniem legislacji gminnej wynikającej z upoważnienia z art.4 pkt 4 ustawy 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.

Brak jest również podstaw prawnych do ustalenia w Regulaminie (§ 6) obowiązków odbiorcy odpadów (przedsiębiorcy), który w wyniku przetargu lub powierzenia jest wykonawcą wywozu odpadów komunalnych, a także przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Obowiązki odbiorców odpadów kształtowane są bezpośrednio przez przepisy ustawy, w szczególności Rozdziału 4, 4a i 4b ustawy, a nadto przez uchwałę w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, która jest aktem prawa miejscowego, uchwałę w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zezwolenie, czy umowę zawartą z przedsiębiorcą, zaś sankcje za naruszanie przepisów ustawy określone zostały w Rozdziale 4d i 5 ustawy.

W **§ 8 pkt 1** Regulaminu zabroniono niszczenia lub uszkodzania obiektów małej architektury, urządzeń wyposażenia placów zabaw, urządzeń do zbierania odpadów, obiektów przeznaczonych do umieszczania reklam i ogłoszeń, urządzeń stanowiących elementy infrastruktury komunalnej, np. hydrantów, transformatorów rozdzielni, linii energetycznych, telekomunikacyjnych, wiat przystankowych, roślinności,

deptania trawników oraz zieleńców. W tym zakresie mieć należy na uwadze, że zakaz takiego zachowania wynika z przepisów art. 143 i 144 Kodeksu wykroczeń.

§ 8 pkt 3 Regulaminu (*zabrania się na terenie Gminy wprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu*) wykracza poza upoważnienie ustawowe, albowiem ustawodawca nie upoważnia rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania psów na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (vide: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011r. sygn. akt II OSK 2058/11).

Również zawarty w **§ 8 pkt 4** Regulaminu zakaz *zakopywania odpadów oraz padłych zwierząt* przekracza delegację ustawową. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku nie definiuje pojęcia zwłok zwierzęcych. Definicja taka zawarta jest w ustawie z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008r. Nr 213, poz. 1342, z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 26 tej ustawy przez zwłoki zwierzęce należy rozumieć zwierzęta padłe lub zabite w celu innym niż spożycie przez ludzi. Odpadów zwłok zwierzęcych dotyczy rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1774/2002/WE z dnia 3 października 2002 roku ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Art. 2 ust. 3 pkt 6 ustawy o odpadach stanowi, że przepisy ustawy o odpadach nie naruszają postanowień wskazanego rozporządzenia wspólnotowego, które stosuje się bezpośrednio i przepisy prawa krajowego nie mogą być z nim sprzeczne. Szczegółowy sposób postępowania ze zwłokami zwierzęcymi w przypadku zagrożenia epidemią reguluje natomiast ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Za niezgodne z prawem należy uznać wprowadzone w **§ 8 pkt 5 i 6** Regulaminu zakazy *indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych w miejsca do tego nieprzeznaczone; wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni dachów, podjazdów itp.* Zakaz tworzenia lub korzystania z nielegalnych składowisk odpadów wynika z art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach, a w zakresie zanieczyszczania lasów także z art. 162 Kodeksu wykroczeń (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012r. sygn. akt. II SA/Bd 625/12). Wskazać należy, że ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008r. Nr 25, poz. 150, 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 18 lipca 2001r. Prawo wodne (Dz.U. z 2012r. poz. 145, z późn. zm.), w szczególności jej art. 39.

Brak jest również umocowania ustawowego do nałożenia na organizatorów imprez masowych obowiązków polegających na wyposażeniu miejsca, na którym odbywa się impreza *w taką ilość pojemników oraz szaleatów przenośnych typu (TOI TOI), aby zapewnić właściwe utrzymanie czystości i porządku* oraz na usuwaniu ich niezwłocznie po zakończeniu imprezy, wynikających z **§ 11** Regulaminu. Nie znajduje także uzasadnienia prawnego wprowadzenie w **§ 13 ust. 5** Regulaminu obowiązków organizatora imprezy masowej wynikających z procedury prowadzącej do uzyskania zezwolenia. Organizatora imprezy masowej 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. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie przepis w takim brzmieniu powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa z dnia 20 marca 2009r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. Nr 62, poz. 504, z późn. zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie w postaci odpowiedniego upoważnienia (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010r. sygn. akt II SA/Bd 1336/10).

Przekroczona została delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 ustawy poprzez określenie w **§ 13 ust. 1 lit c i ust. 2** Regulaminu obowiązków w zakresie składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz skutków prawnych niezłożenia deklaracji. Brak jest również podstaw prawnych do ustalenia w Regulaminie (**§ 13 ust. 6-10**) obowiązku rady gminy do uchwalenia metody ustalenia opłaty i stawki opłaty za wywóz odpadów, a także obowiązku właściciela nieruchomości w zakresie uiszczania opłaty oraz określenia skutków niewuiszczenia opłaty. Obowiązki rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie metody

ustalenia opłaty i stawki opłaty wynikają bezpośrednio z art. 6k ustawy. Obowiązki składania deklaracji i uiszczania opłaty wynikają bezpośrednio z art. 6h, 6i, 6m ustawy, natomiast skutki niezłożenia deklaracji i nieuiszczenia opłaty z art. 6o i 6p ustawy.

W ocenie organu nadzoru nałożone na właścicieli nieruchomości w **§ 13 ust. 3 i 4 oraz § 14 pkt 5** Regulaminu obowiązki: zawarcia umowy z przedsiębiorcą na odbiór stałych odpadów komunalnych (właściciele nieruchomości, na których niezamieszkują mieszkańcy) i nieczystości płynnych, żądania faktur za wykonane usługi, przechowywania dowodów uiszczania opłat przez okres dwóch lat oraz okazywania faktur na żądanie służb i osób upoważnionych przez Wójta Gminy przekraczają upoważnienie art. 4 ust. 2 ustawy. Regulacja ta stanowi powtórzenie 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. Obowiązek przechowywania dokumentów potwierdzających wykonanie usługi opróżnienia zbiornika i wywozu nieczystości ciekłych przekracza upoważnienie art. 4 ust. 2 ustawy. Regulacja ta stanowi też powtórzenie 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 posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi. W art. 6 ust. 1a ustawy upoważniono radę do ustalenia innych sposobów dokumentowania pozbywania się odpadów lub nieczystości ciekłych w drodze odrębnej uchwały. Z tej delegacji nie sposób jednak wyprowadzić uprawnienia rady gminy do ustalenia okresu przechowywania dokumentów (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2007r. sygn. akt II SA/Op 650/06).

§ 14 pkt 1, 2, 3 i 4 oraz § 23 ust. 2, 3, 4 Regulaminu dotyczą kontroli wypełniania obowiązków określonych w regulaminie oraz sposobu realizacji obowiązków przez właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych oraz przez właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, a także sankcji za niewykonanie obowiązków ustawowych. Zdaniem organu nadzoru unormowanie to wychodzi poza upoważnienie ustawowe. Obowiązki organu wykonawczego gminy w odniesieniu do czystości i porządku w gminie wynikają wprost z tej ustawy, np. art. 9u i 9v, natomiast obowiązki straży gminnej wynikają z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych (Dz.U. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.). Z kolei obowiązki właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych oraz właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, a także sankcje za niewykonanie obowiązków ustawowych zostały kompleksowo uregulowane w art. 6 ustawy, w tym także w zakresie odpowiedniego stosowania do opłat przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. - Ordynacja podatkowa.

Ponadto, w **§ 17 pkt 1 lit. b i c** Regulaminu Rada Gminy określiła obowiązki właścicieli psów takie, jak: *systematyczne szczepienia przeciwko wściekliźnie; okazywanie na żądanie władz sanitarnych, weterynaryjnych, policyjnych zaświadczenia o przeprowadzonym szczepieniu; uzyskanie zezwolenia Wójta Gminy na utrzymanie psa rasy uznanej za agresywną*. Jednakże obowiązki te wynikają z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej. Kwestię poddawania psów szczepieniom ochronnym reguluje ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. W art. 56 ust. 1 i ust. 2 wymienionej ustawy zamieszczono obowiązek poddawania psów w wieku powyżej 3 miesięcy raz na 12 miesięcy szczepieniu przeciwko wściekliźnie. Z kolei wymóg uzyskania zezwolenia właściwego miejscowo wójta na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną wynika z art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Oznacza to, że nie jest to materia regulowana prawem miejscowym.

W **§ 17 pkt 2 lit. b i c** Regulaminu ustalono, iż osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do *niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp.; postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników oraz niewprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw oraz piaskownic dla dzieci oraz na tereny objęte zakazem*. Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy 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 sformułowanie

całkowitego zakazu prowadzania wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 2012/12).

Podobnie wprowadzenie w **§ 17 pkt 2 lit. g** Regulaminu obowiązku niedopuszczania *do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe* przekracza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007r. sygn. akt II SA/GL 531/07, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010r. sygn. akt II SA/Bd 1336/10).

Przekroczona została delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 ustawy poprzez rozszerzenie w **§ 17 pkt 2 lit. h** Regulaminu wymogów ustanowionych dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych spod zabudowy na hodowców zwierząt domowych. Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mają na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku i nie mogą być utożsamiane z wymaganiami dotyczącymi utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazami ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

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, a co za tym idzie obciążenia ich kosztami jego realizacji (**§ 22** Regulaminu) – vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012r. sygn. akt II SA/Bd 174/12.

Z kolei w **§ 21** Regulaminu przyjęto, że w przypadku wystąpienia *populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne*, *Wójt Gminy określi, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz poprzez zarządzenie termin jej przeprowadzenia*, pomimo że ustawowe upoważnienie w tym zakresie dotyczy wyłącznie rad gmin i nie przewiduje ono możliwości przekazania tych kompetencji innym organom. Stanowi to przekroczenie kompetencji ustawowych Rady. Rada gminy jest wyłącznie uprawniona do wyznaczenia obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu, to jest - jak w przedmiotowej uchwale – Wójtowi. Delegowanie tego obowiązku na inny podmiot, w tym organ wykonawczy gminy, stanowi istotne naruszenie prawa. Dodać wypada, że deratyzacja miejsc przebywania zwierząt lub miejsc przechowywania i przetwarzania zwłok zwierzęcych, produktów, środków żywienia zwierząt, może być nakazana rozporządzeniem powiatowego lekarza weterynarii, wojewody, bądź ministra właściwego do spraw rolnictwa na podstawie art. 45-47 ustawy z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008r. Nr 213, poz. 1342, z późn. zm.).

W **§ 23 ust. 5** Regulaminu wskazano: *Kto nie wykonuje obowiązków określonych w niniejszym regulaminie, podlega karze grzywny. Postępowanie w tej sprawie, toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*. Stanowi to powtórzenie art. 10 ust. 2a ustawy, zgodnie z którym karze grzywny podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie, natomiast rada gminy nie może określać kar związanych z przestrzeganiem ustaw, w tym ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 2011r. sygn. akt II SA/Bd 939/11).

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy Jakubów uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jakubów 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 XXIII/138/2012 Rady Gminy Jakubów z dnia 3 grudnia 2012r. w sprawie *przyjęcia Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na terenie gminy Jakubów* 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, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z mocy prawa.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski