



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 15 marca 2013 r.

Poz. 3205

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX-R.4131.59.2012.AW

z dnia 24 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 XXI/104/2012 z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Goszczyn w części*: § 3 pkt 3, § 4 pkt 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24-26, 27, 30, 31, 33, 34, 35, 36, § 5 pkt 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10-13, 14 i 15, § 6 ust.1, § 23, § 27, § 28, § 29, § 33 pkt 3, § 35 i § 36 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Goszczyn stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Goszczyn w dniu 21 grudnia 2012 r. podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Goszczyn*.

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

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 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 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12).

Za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami 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.

Po pierwsze Rada w § 3 pkt 3 Regulaminu wskazała krąg podmiotów których regulamin obowiązuje, wymieniając m.in. organizatorów imprez masowych. Organizatorzy imprez masowych nie należą do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. Jest to ingerowanie w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej.

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

1. *uprzątnięcie poprzez zamiatanie, zbieranie, grabienie, zmywanie itp., zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości i utrzymanie ich należytego stanu sanitarno-higienicznego; uprzątnięcie, poprzez zamiatanie, zbieranie, zmywanie, malowanie itp., zanieczyszczeń z powierzchni posadzek, podłóg, ścian i stropów przeznaczonych do wspólnego użytkowania pomieszczeń budynków wielolokalowych, np. sieni, korytarzy, piwnic, klatek schodowych, wind, studzienek, okien piwnicznych, zsyków na odpady, rur spustowych, rynien z kratkami do czyszczenia, a tym samym utrzymywanie ich należytego stanu sanitarno-higienicznego (§ 4 pkt 11,12 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 tylko z części nieruchomości służących do użytku publicznego;*
2. *uprzątnięcie przez właścicieli nieruchomości, niezwłocznie po opadach: błota, śniegu, lodu z powierzchni chodników (od granicy nieruchomości do granicy chodnika) przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącej do ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości, a także nieruchomości, w tym z podwórzy, przejść, bram itp. (przy czym należy to realizować w sposób nie zakłócający ruchu pieszych i pojazdów) oraz posypanie chodnika, uprzątnięcie*

łoto, śnieg, lód należy złożyć na skraju chodnika, tak by mogły je sprzątnąć służby utrzymujące w stanie czystości jezdnię, piasek użyty do tych celów należy usunąć z chodnika niezwłocznie po ustaniu przyczyn jego zastosowania; sprzątanie z piasku chodnika jak wyżej (§ 4 pkt 13,14 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 wprowadzono nie mające oparcia w przepisach ustawy obowiązki uprzątnięcia śniegu i lodu z chodników w sposób nie zakłócający ruchu pieszych i pojazdów. Kwestie stosowania środków chemicznych na drogach publicznych, ulicach i placach zostały uregulowane w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.), głównie w jej art. 82 ust. 2 oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. 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 2011 r. sygn. akt II SA/Gd 618/11);

3. *usuwanie ze ścian budynków, ogrodzeń i innych obiektów, ogłoszeń, plakatów, napisów, rysunków itp., umieszczonych tam bez zachowania trybu przewidzianego przepisami prawa miejscowego jakim są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (§ 4 pkt 17 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, uprzątnięcia 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 wymieniania przykładowo czynności, które są zabronione przez Kodeks wykroczeń. Należy przez to rozumieć, iż zachowania uregulowane w § 4 pkt 17 Regulaminu zawierają się w zakresie przedmiotowym powołanego wyżej przepisu Kodeksu wykroczeń;
4. *oznaczenie nieruchomości numerem i nazwą ulicy lub miejscowości przez umieszczenie w widocznym z ulicy numeru porządkowego nieruchomości oraz zadbanie o jego estetyczny i czytelny wygląd; umieszczenie w budynkach wielolokalowych, w pobliżu wejścia, tablic zawierających dane adresowe właściciela lub zarządcy, dane adresowe osoby lub podmiotu wykonującego czynności z zakresu utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, regulamin porządkowy, spis adresów i numerów telefonów alarmowych (§ 4 pkt 18 i 19 Regulaminu);* art. 47b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz.1287) stanowi, że właściciele 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;
5. *utrzymywanie czystości na obszarach leśnych; utrzymywanie lasów w stanie zgodnym z planami zarządzania; utrzymywanie skarp i nasypów, poprowadzonych wzdłuż ciągów komunikacyjnych w stanie wykoszonym, utrzymywanie czystości na przystankach, torowiskach, w przepustach, przejściach, pod mostami i wiaduktami itp., utrzymywanie w stanie wolnym od zaśmiecenia wód powierzchniowych i ich najbliższego otoczenia (§ 4 pkt 20,21,24,25,26 Regulaminu);* zakaz zanieczyszczania wynika bezpośrednio z art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, a w zakresie zanieczyszczania lasów także z art. 162 Kodeksu wykroczeń;

6. *utrzymywanie rowów melioracyjnych i odwadniających przy drogach i torach, w stanie drożności i wykaszanie (§ 4 pkt 23 Regulaminu);* nałożone obowiązki nie mieszczą się w katalogu wymagań związanych z utrzymaniem czystości na terenie nieruchomości (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 650/06);
7. *niezwłoczne usuwanie z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku budów i remontów lokali oraz budynków (§ 4 pkt 27 Regulaminu);* odnośnie powyższego obowiązku wskazać należało, że związane z odpadami obowiązki podmiotów świadczących usługi w zakresie budowy, rozbiórki i remontu obiektów (wytwórców odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach -vide art. 3 pkt 22 tej ustawy), zawiera ustawa o odpadach, zatem Rada nie może bez ustawowego upoważnienia przetrzucać wszystkich obowiązków związanych z usuwaniem z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku remontu i modernizacji lokali i budynków, na właścicieli nieruchomości;
8. ustalone w **§ 4 pkt 30 Regulaminu** wymagania (stosowanie oraz gromadzenie obornika i płynnych odchodów zwierzęcych na terenie gospodarstwa rolnego na podłożu utwardzonym i w uszczelnionych zbiornikach na odchody o pojemności umożliwiającej przechowywanie ich przez wymagany przepisami) - nie znajdują oparcia w przepisach ustawy, a regulowane są w ustawie o nawozach i nawożeniu.
9. *pielęgnację i utrzymywanie estetycznego wyglądu parków, terenów zielonych, ogrodów, kwietników, klombów, zarówno komunalnych, jak będących własnością osób fizycznych i prawnych (§ 4 pkt 31 Regulaminu);* regulacja estetycznego wyglądu otoczenia niewątpliwie wykracza poza granice upoważnienia ustawowego (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 2011 r. sygn. akt II SA/Bd 939/11);
10. *coroczną wymianę piasku w piaskownicach zlokalizowanych na terenach publicznie dostępnych (§ 4 pkt 33 Regulaminu);* nałożony obowiązek nie stanowi materii regulaminu (vide: wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08).
11. *umieszczanie, plakatów, reklam, ogłoszeń, nekrologów na urzędzeniach do tego celu przeznaczonych (§ 4 pkt 34 Regulaminu)* - zawiera się w zakresie przedmiotowym przepisu art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, który 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.
12. ustalony w **§ 4 pkt 35 Regulaminu** wymaganie *umieszczanie na terenach publicznie dostępnych a więc w parkach na targowiskach, placach zabaw itp. regulaminów korzystania z nich;* nie znajduje oparcia w przepisach ustawy, natomiast wynika wprost z przepisów szczególnych uprawniających radę gminy do określania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.
13. wskazane **§ 4 pkt. 36 Regulaminu** wymagania dotyczące postępowania z odpadami innymi niż komunalne powstającymi na terenie nieruchomości w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej - nie może być przedmiotem regulaminu gdyż kwestie te regulowane są ustawą o odpadach.
14. nie znajduje oparcia w ustawie nałożony w **§ 5 pkt 1 Regulaminu** *zakaz parkowania pojazdów mechanicznych na drogach publicznych i placach poza miejscami dozwolonymi z tym, że postój samochodów ciężarowych o masie całkowitej powyżej 3,5 t, ciągników siodłowych, ciągników balastowych, autobusów, przyczep i naczep możliwy jest wyłącznie w miejscach do tego przeznaczonych.* Kwestie postoju pojazdów reguluje ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.), a w szczególności jej art. 49.
15. za niezgodny z prawem należy uznać wprowadzony w **§ 5 pkt 2 Regulaminu** *zakaz spalania odpadów na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych budynków, a także w pojemnikach,* dopuszczenie spalania odpadów z drewna nie zawierającego substancji niebezpiecznych, dopuszczenie spalania odpadów z drewna (trociny, wióry, ścinki) a także korę i korę oraz papier i tekturę, niezawierających substancji niebezpiecznych, impregnatów, folii itp. o ile nie jest to sprzeczne z zasadami współzycia społecznego (zakazy te wynikają z art. 30 i nast. ustawy z 14 grudnia 2012 o odpadach -Dz. U. z 2013 roku poz. 21.). Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.) w art. 124 wprowadziła zakaz wypalania łąk, pastwisk, nieużytków, rowów, pasów przydrożnych, szlaków kolejowych oraz trzcinowisk i szuwarów, a w art. 131 wprowadziła sankcje za łamanie tego zakazu. Zagadnienie wypalania traw reguluje również rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków,

innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. Nr 109, poz. 719).

16. zakazy wymienione w **§ 5 pkt 3** (*wyrzucania odpadów komunalnych pochodzących z gospodarstw, sklepów, punktów gastronomicznych i usługowych oraz innych nieruchomości, do koszy ulicznych oraz pojemników innych właścicieli*) stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego. Kwestie te zostały bowiem uregulowane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o odpadach (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 2012/12).
17. w **§ 5 pkt 5** Regulaminu zabroniono *niszczenia lub uszkodzenia 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, przystanków, roślinności, deptania oraz zieleńców*. W tym zakresie mieć należy na uwadze, że zakaz takiego zachowania wynika z przepisów art. 143 i 144 Kodeksu wykroczeń.
18. z kolei zakaz uregulowany w **§ 5 pkt 6 i 7** Regulaminu (*umieszczania na pniach drzew oraz w ich koronie afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń itp; malowania np. graffiti poza wyznaczonymi do tego celu ścianami*) zawierają się w zakresie przedmiotowym przepisu art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, który 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.
19. również zawarty w **§ 5 pkt 9** 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 2008 r. 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.
20. za niezgodne z prawem należy uznać wprowadzone w **§ 5 pkt 10, 11,12,13** Regulaminu zakazy *indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych, szczególnie w miejsca do tego nie przeznaczone, wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi, indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni dachów, podjazdów*. Zakaz tworzenia lub korzystania z nielegalnych składowisk odpadów wynika z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, a w zakresie zanieczyszczania lasów także z art. 162 Kodeksu wykroczeń (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt. II SA/Bd 625/12). Wskazać należy, że ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. 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 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r, poz. 145, z późn zm.), w szczególności jej art. 39.
21. również określony w **§ 5 pkt 14** Regulaminu zakaz *zajmowania pasa drogowego (chodniki, pobocza, jezdnie, rowy przydrożne) celem składowania odpadów lub materiałów budowlanych, na zajęcie pasa drogowego wymagana jest zgoda zarządcy drogi* i pobierana jest za to opłata - nie stanowi materii regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.) na zajęcie pasa drogowego wymagana jest zgoda zarządcy drogi i pobierana jest za to opłata (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006 roku, sygn. akt II SA/Go 471/06) i Regulamin nie może powtarzać zapisów ustawowych.

22. podobnie ustanowiony w **§ 5 pkt 15** Regulaminu zakaz *dokonywania zmian naturalnego ukształtowania terenu w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 z późniejszymi zmianami)* nie może być przedmiotem regulaminu, bowiem ochronę powierzchni ziemi reguluje bezpośrednio ustawa Prawo ochrony środowiska.
23. brak jest również umocowania ustawowego do nałożenia na organizatorów imprez masowych obowiązków polegających zapewnieniu wystarczającej ilości urządzeń do zbierania a odpadów komunalnych sposób selektywny, utrzymywania czystości wokół nich, oraz niezwłocznego usuwania urządzeń po zakończeniu oczyszczania terenu. Obowiązek ten obciąża organizatora zgromadzenia, zarządcę giełdy lub targowiska wynikających z **§ 6 ust.1** Regulaminu. 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 2009 r. 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).
24. obowiązki narzucone na właścicieli nieruchomości na których znajdują się piaskownice do zabawy m.in. ogrodzenie placu zabaw, umieszczanie tablic informacyjnych, coroczną wymianę piasku w piaskownicach zlokalizowanych na terenach publicznie dostępnych czy odrestaurowanie urządzeń znajdujących się na placu zabaw co najmniej raz na 5 lat (**§ 7** Regulaminu); nie stanowią materii regulaminu (vide: wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08).
25. W **§ 23** Regulaminu narzucono na organizatorów imprez masowych obowiązki wyposażania miejsc na których są organizowane imprezy w pojemniki o określonej pojemności i szalety przenośne w ilości od ilości osób uczestniczących w imprezie. Przepis powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej.
26. również zawarte w **§ 27** Regulaminu zakazy gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gruzu, gorącego popiołu, żużla, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych,...., jak również zakazy spalania odpadów i nieprawidłowego wrzucania odpadów i odprowadzania ścieków do miejsc do tego nieprzeznaczonych - stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego. Kwestie te zostały bowiem uregulowane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o odpadach (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 2012/12).
27. przekroczona została delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 ustawy poprzez określenie w **§ 28 i w § 29** Regulaminu obowiązków w zakresie składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz skutków prawnych niezłożenia deklaracji. 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. Obowiązki organu wykonawczego gminy w odniesieniu do czystości i porządku w gminie wynikają wprost z tej ustawy, np. art. 9u i 9v.
28. Ponadto, w **§ 33 pkt 3** Regulaminu Rada Gminy określiła obowiązki właścicieli psów w tym m.in: *uzyskanie zezwolenia wójta na utrzymanie psa rasy uznanej za agresywną zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wykazu ras psów uznanych za agresywne*. Jednakże obowiązki te wynikają z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej. Wymóg uzyskania zezwolenia właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) 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.
29. W **§ 35** Regulaminu ustalono, iż osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej z wyjątkiem psów przewodników oraz obiektów przeznaczonych dla zwierząt, niewprowadzania zwierząt na tereny placów gier i zabaw oraz piaskownic dla dzieci, kąpielisk oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych przepisów. 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 przeznaczonym 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 prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12).

30. Podobnie wprowadzenie w § 36 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 2007 r. sygn. akt II SA/GL 531/07, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Bd 1336/10).

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Goszczyn 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 XXI/104/2012 z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Goszczyn 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:
wz. *Dariusz Piątek*
Wicewojewoda Mazowiecki