



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 6 listopada 2012 r.

Poz. 2341

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK.3.4131.373.2012.KJ WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 24 października 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568; z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759; z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457; z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 175, poz. 1457, Nr 181, poz. 1337; z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218; z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458; z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241; z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230; z 2011 r. Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281; z 2012 r., poz. 567)

stwierdzam nieważność

- § 1 pkt 1 lit. c w zakresie wyrazów „tekstyliów oraz powstających w rodzinnych gospodarstwach rolnych opakowań po środkach ochrony roślin”;
- § 2 pkt pkt 2, 23-25 oraz 27;
- § 3 pkt pkt 2-6, 10-13, 14 w zakresie wyrazów „oraz posypanie piaskiem chodnika”, 16-29, 32-39, oraz 41-43;
- § 4;
- § 5;
- § 6;
- § 7;
- § 8;
- § 9;
- § 10 ust. ust. 2-8, 12 w zakresie wyrazów „przedsiębiorca ma obowiązek w ramach zryczałtowanej opłaty odebrać wyłącznie odpady pochodzące z nieruchomości o powierzchni nie większej niż 3000 m²; odpady nie spełniające tego kryterium przedsiębiorca ma obowiązek odebrać za dodatkową opłatą, której wysokość określona została w wyniku przetargu, który wygrał lub przekazać je do gminnego punktu odpadów problematycznych”, 13-15, 17, 18 w zakresie wyrazów „tekstyliów oraz powstających w rodzinnych gospodarstwach rolnych opakowań po środkach ochrony roślin”, 22 zdanie drugie oraz 23;
- § 11 pkt pkt 3-6;
- § 12 pkt pkt 2 i 3;
- § 22 pkt pkt 4-6;
- § 23 pkt pkt 2-4;
- § 25;
- Rozdziału 6. pn. „OBOWIĄZKI FORMALNOPRAWNE I SKUTKI ICH NIEPRZESTRZEGANIA”;

- **Rozdziału 7. pn. „MAKSYMALNY POZIOM ODPADÓW KOMUNALNYCH ULEGAJĄCYCH BIODEGRADACJI DOPUSZCZONYCH DO SKŁADOWANIA NA SKŁADOWISKACH ODPADÓW ORAZ ILOŚCI ODPADÓW WYSELEKCJONOWANYCH, DO KTÓRYCH OSIĄGNIĘCIA ZOBOWIĄZANE SĄ PODMIOTY UPRAWNIONE”;**
- **§ 31 pkt 1 lit. a, c-e, pkt 2 lit. a-c, e oraz f w zakresie wyrazów „umieszczone w szczelnych, nie ulegających szybkiemu rozkładowi torbach”;**
- **§ 33;**
- **§ 34;**
- **§ 35;**
- **§ 37 ust. 4 pkt 2 i 4;**
- **§ 39;**
- **§ 42;**
- **§ 44 ust. 1 i 2**

załącznika do uchwały Nr XXIII/191/2012 Rady Gminy Darłowo z dnia 19 września 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Darłowo.

Uzasadnienie

W dniu 19 września 2012 r. Rada Gminy Darłowo podjęła uchwałę Nr XXIII/191/2012 w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Darłowo*.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XXIII/191/2012 stanowi 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 ze zm.), zgodnie z którym *rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy*. Z kolei, ust. 2 cytowanego przepisu wskazuje, iż regulamin ten *określa 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 rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,*
 - b) *uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,*
 - c) *mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;*
- 2) *rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:*
 - a) *średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,*
 - b) *liczby osób korzystających z tych pojemników;*
- 3) *częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;*
- 4) *(uchylony);*
- 5) *innych wymagań wynikających z gminnego 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) *wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.*

Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jest aktem prawa miejscowego, zaliczonym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania

systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykroczać poza zakres delegacji ustawowej. W związku z tym, bezspornym pozostaje fakt, iż regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykroczać poza materię przewidzianą w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą zostać unormowane w uchwale rady gminy. Nie przyznaje on kompetencji organowi stanowiącemu gminy ani do uchwalania aktów prawa miejscowego obejmujących zagadnienia inne niż wymienione w cyt. przepisie, ani stanowienia regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, ponieważ oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że przepis art. 4 ust. 2 ww. ustawy ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że uchwalając na jego podstawie regulamin utrzymania porządku i czystości, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień.

W Rozdziale 1. załącznika do uchwały Nr XXIII/191/2012 Rada Gminy Darłowo zawarła „postanowienia ogólne” Regulaminu, w § 1 cytując w całości przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy jednak zauważyć, iż w **§ 1 pkt 1 lit. c** organ stanowiący wprowadził brzmienie przepisu inne niż zawarte w ww. ustawie, a mianowicie postanowił, iż *prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania powstających w gospodarstwach domowych: przeterminowanych leków i chemikaliów (farby, rozpuszczalniki, oleje odpadowe itd.), zużytych bakterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlano-remontowych i rozbiórkowych, zużytych opon, tekstyliów oraz powstających w rodzinnych gospodarstwach rolnych opakowań po środkach ochrony roślin*. Zapis ten, w zakresie wyrazów „*tekstyliów oraz powstających w rodzinnych gospodarstwach rolnych opakowań po środkach ochrony roślin*”, wykacza poza materię przewidzianą do uregulowania przez radę gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku i stanowi o jego istotnej niezgodności z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z tych samych względów, a mianowicie z uwagi na naruszenie ww. przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, konieczne jest stwierdzenie nieważności **§ 10 ust. 18** Regulaminu w zakresie wyrazów „*tekstyliów oraz powstających w rodzinnych gospodarstwach rolnych opakowań po środkach ochrony roślin*”.

W § 2 załącznika do uchwały Nr XXIII/191/2012, w ramach „postanowień ogólnych”, organ stanowiący Gminy Darłowo zawarł definicje pojęć użytych w Regulaminie. Zgodnie z jego treścią *ilekroć w regulaminie jest mowa o:*

- *nieruchomości - należy przez to rozumieć, zgodnie z art. 46 § 1 kodeksu cywilnego, z której wynika, iż istnieją następujące rodzaje nieruchomości:*

a) *nieruchomości gruntowe (zabudowane lub niezabudowane), które ze względu na przeznaczenie gospodarcze dzielą się na:*

nieruchomości rolne,

nieruchomości leśne

inne nieruchomości zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę;

b) *nieruchomości budynkowe,*

c) *nieruchomości lokalowe (lokale mieszkalne i lokale użytkowe) (§ 2 pkt 2);*

- *odpadach ulegających biodegradacji - należy przez to rozumieć odpady kuchenne, odpady zielone, papier i makulaturę nie opakowaniowe, opakowania z papieru i tektury, tekstylia oraz części z drewna, odpadów wielkogabarytowych i budowlanych, wymienione w KPGO pośród 18 strumieni składających się na odpady komunalne; zgodnie z treścią art. 3 ust. 3 pkt 7 ustawy o odpadach (§ 2 pkt 23);*

- *odpadach zielonych - należy przez to rozumieć frakcję odpadów roślinnych ulegających biodegradacji, powstających m. in. w wyniku pielęgnacji i uprawy ogrodów, parków i terenów zielonych; zgodnie z treścią art. 3 ust. 3 pkt 8b ustawy o odpadach (§ 2 pkt 24);*

- odpadach opakowaniowych - należy przez to rozumieć opakowania z papieru i tektury, opakowania wielomateriałowe, opakowania z tworzyw sztucznych, opakowania ze szkła, opakowania z blachy stalowej i opakowania z aluminium, wymienione w KPGO pośród 18 strumieni składających się na odpady komunalne; zgodnie z treścią art. 3 ust. 3 ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (§ 2 pkt 25);
- odpadach niebezpiecznych - należy rozumieć zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 ustawy o odpadach w odniesieniu do frakcji składających się na odpady komunalne, a więc np.: baterie, akumulatory, świetlówki, resztki farb, lakierów, rozpuszczalników, środków do impregnacji drewna, olejów mineralnych i syntetycznych, benzyn, leków, opakowania po środkach ochrony roślin nawozach, opakowania po aerozolah, zużyte opatrunki pochodzące z domu (§ 2 pkt 27).

W tym miejscu wskazać należy, że przytoczone wyżej definicje mają odmienne brzmienie niż te, które zawarte zostały w ustawach. I tak, definicja „nieruchomości” określona została w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.), który stanowi, że *nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności*. Definicję „odpadów ulegających biodegradacji” określa przepis art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.), zgodnie z którym *ilekroć w ustawie jest mowa o odpadach ulegających biodegradacji - rozumie się przez to odpady, które ulegają rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów*. Za „odpady zielone” uważa się, na mocy art. 3 ust. 2 pkt 8b ww. ustawy *stanowiące części roślin odpady komunalne pochodzące z pielęgnacji terenów zieleni oraz targowisk, z wyjątkiem odpadów pochodzących z czyszczenia ulic i placów, natomiast „odpady niebezpieczne”, stosownie do brzmienia art. 3 ust. 2 tej ustawy są to odpady: 1) należące do kategorii lub rodzajów odpadów określonych na liście A załącznika nr 2 do ustawy oraz posiadające co najmniej jedną z właściwości wymienionych w załączniku nr 4 do ustawy lub 2) należące do kategorii lub rodzajów odpadów określonych na liście B załącznika nr 2 do ustawy i zawierające którykolwiek ze składników wymienionych w załączniku nr 3 do ustawy oraz posiadające co najmniej jedną z właściwości wymienionych w załączniku nr 4 do ustawy*. Art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz. U. Nr 63, poz. 638 ze zm.) stanowi, *ilekroć w ustawie jest mowa o odpadach opakowaniowych - rozumie się przez to wszystkie opakowania, w tym opakowania wielokrotnego użytku wycofane z ponownego użycia, stanowiące odpady w rozumieniu przepisów o odpadach, z wyjątkiem odpadów powstających w procesie produkcji opakowań*.

W niniejszej sprawie wskazać należy, że zgodnie z § 116 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), *w uchwale nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala*. Z przywołanego przepisu wynika, iż normy prawne tworzone na podstawie przepisu kompetencyjnego nie mogą przyjmować rozwiązań odmiennych od unormowań w dotychczasowych aktach rangi ustawowej. Uchwała rady gminy nie może wkraczać w sferę materii regulowanych innymi ustawami, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntetyzować, a nawet nie powinna ich powtarzać. Podstawowe akty prawne mogą zatem zawierać jedynie takie przepisy, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej do materii ustawowej, pod warunkiem że spełniają wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Akty podstawowe mogą zawierać wyłącznie przepisy uzupełniające to, co zostało uregulowane w ustawie i tylko w zakresie nieprzesądającym o istotnych elementach danej konstrukcji (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt OTK-A 2002, Nr 4, poz. 44 oraz z dnia 1 września 1998 r., sygn. akt U. 1/98, OTK 1998, Nr 5, poz. 65).

Mając powyższe na względzie, stwierdzić należy, że Rada Gminy Darłowo, formułując w § 2 pkt 2, 23-25 oraz 27 Regulaminu definicje odmiennie niż ustawodawca, w sposób istotny naruszyła wskazany powyżej przepis załącznika do rozporządzenia.

W Rozdziale 2. załącznika do uchwały Nr XXIII/191/2012 Rada Gminy Darłowo określiła wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, w § 3 zamieszczając obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

mości. W ramach powyższego Rada postanowiła, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez:

- przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej (§ 3 pkt 2);
- przyłączenie nieruchomości do nowej sieci kanalizacyjnej w terminie 12 miesięcy od dnia przekazania jej do eksploatacji (§ 3 pkt 3);
- oddzielne gromadzenie nieczystości ciekłych w postaci ścieków bytowych oraz gnojówki i gnojowicy, w przypadku prowadzenia działalności rolniczo - hodowlanej, którą należy wykorzystywać zgodnie z zapisami ustawy z dnia 10 lipca 2007 o nawozach i nawożeniu (§ 3 pkt 4);
- utrzymywanie w czystości pergoli śmietnikowej i jej najbliższego otoczenia (§ 3 pkt 5);
- uprzątnięcie i zbieranie odpadów z powierzchni nieruchomości i wnętrza budynków (§ 3 pkt 6);
- zagwarantowanie bezkolizyjnego dojazdu do wyznaczonego punktu zbierania odpadów (§ 3 pkt 10);
- uprzątnięcie, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 20 stycznia 2005 o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, z terenu nieruchomości wraków pojazdów mechanicznych (§ 3 pkt 11);
- uprzątnięcie poprzez zamiatanie, zbieranie, grabienie, zmywanie, itp., zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości i utrzymanie ich należytego stanu sanitarno - higienicznego (§ 3 pkt 12);
- 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, zsypów na odpady, rur spustowych rynien z kratkami do czyszczenia, a tym samym utrzymywanie ich należytego stanu sanitarno-higienicznego (§ 3 pkt 13);
- uprzątnięcie przez właścicieli nieruchomości, niezwłocznie po opadach: błota, śniegu, lodu z powierzchni chodników (od granicy nieruchomości do krawędzi chodnika), przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącej dla 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 piaskiem chodnika; uprzątnięte błoto, śnieg, lód należy złożyć na skraju chodnika, tak by mogły je sprzątnąć służby utrzymujące w stanie czystości jezdnię; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczalny płatny postój lub parkowanie samochodów; Piasek użyty do tych celów należy usunąć z chodnika niezwłocznie po ustaniu przyczyn jego zastosowania (§ 3 pkt 14);
- uprzątnięcie poprzez ich usuwanie nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości, realizując w ten sposób zapisy § 2 pkt 7 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (§ 3 pkt 16);
- likwidowanie śliskości na drogach publicznych, ulicach, placach w okresie mrozów i opadów śnieżnych, zgodnie z wymogami art. 4 pkt 20 oraz art. 20 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 o drogach publicznych, przy użyciu piasku zmieszanego ze środkami chemicznymi nie działającymi szkodliwie na tereny zieleni oraz drzewa, zgodnie z wymogami Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych ulicach i placach (§ 3 pkt 17);
- 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 (§ 3 pkt 18);
- oznaczenie nieruchomości, zgodnie z treścią art. 47b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 Prawo geodezyjne i kartograficzne, przez umieszczenie w widocznym z ulicy miejscu numeru porządkowego nieruchomości oraz zadbanie o ich estetyczny i czytelny wygląd (§ 3 pkt 19);
- umieszczenie w budynkach wielolokalowych, w pobliżu wejścia, tablic zawierających: dane adresowe właściciela lub zarządcy, dane adresowe osoby bądź podmiotu wykonującego czynności w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, regulamin porządkowy, spis adresów i numerów telefonów alarmowych (§ 3 pkt 20);
- utrzymywanie nieruchomości niezabudowanych, nie będących rolnymi, ani obszarami chronionymi w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody, ani obszarami leśnymi, ani gruntami pod wodami, ani obszarami, na których wydobywane są kopaliny, w stanie wolnym od zachwaszczenia z wykoszoną trawą (§ 3 pkt 21);

- *utrzymywanie odłogowanych nieruchomości rolnych w stanie ugoru czarnego lub zajętego, utrzymywanie czystości na obszarach nieruchomości leśnych (§ 3 pkt 22);*
- *utrzymywanie lasów zgodnie w stanie zgodnym z planami urządzenia (§ 3 pkt 23);*
- *usuwanie suchych drzew i krzewów - po uprzednim uzyskaniu zgody Wójta Gminy Darłowo (§ 3 pkt 24);*
- *utrzymywanie rowów melioracyjnych i odwadniających przy drogach i torach w stanie drożności i wykoszenia (§ 3 pkt 25);*
- *utrzymywanie skarp nasypów i wykopów, poprowadzonych wzdłuż ciągów komunikacyjnych w stanie wykoszonym (§ 3 pkt 26);*
- *utrzymywanie czystości na przystankach, torowiskach, w przepustach, przejściach, pod mostami i wiaduktami, itp. (§ 3 pkt 27);*
- *utrzymywanie w stanie wolnym od zaśmiecenia wód powierzchniowych i ich najbliższego otoczenia (§ 3 pkt 28);*
- *niezwłoczne usuwanie z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku budów i remontów lokali oraz budynków (§ 3 pkt 29);*
- *stosowanie oraz gromadzenie obornika i płynnych odchodów zwierzęcych na terenie gospodarstwa rolnego w miejscach spełniających wymogi przepisów ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (tj.: Dz. U. z 2007 r. Nr 147, poz. 1033 z późn. zm.), czyli na podłożu utwardzonym i uszczelnionym w zbiornikach na odchody o pojemności umożliwiającej przechowywanie ich przez wymagany przepisami okres (§ 3 pkt 32);*
- *stosowanie obornika i płynnych odchodów zwierzęcych zgodnie z przepisami wymienionymi w punkcie 32 (§ 3 pkt 33);*
- *pielęgnację i utrzymywanie estetycznego wyglądu parków, terenów zielonych, ogrodów, kwietników, klombów, zarówno komunalnych jak będących własnością osób fizycznych i prawnych (§ 3 pkt 34);*
- *zobowiązanie właścicieli nieruchomości zadrzewionych i zakrzaczonych położonych wzdłuż ciągu komunikacyjnego (chodników, dróg) do ich utrzymania w stanie nie utrudniającym bezpieczne korzystanie z pasa drogowego (§ 3 pkt 35);*
- *coroczną wymianę piasku w piaskownicach zlokalizowanych na terenach publicznie dostępnych (§ 3 pkt 36);*
- *umieszczanie plakatów, reklam, ogłoszeń, nekrologów na urządzeniach do tego celu przeznaczonych (§ 3 pkt 37);*
- *umieszczanie na terenach publicznie dostępnych, a więc w parkach, na targowiskach, placach zabaw, itp., regulaminów korzystania z nich (§ 3 pkt 38);*
- *postępowanie z odpadami innymi niż komunalne, powstającymi na terenie nieruchomości w wyniku prowadzenia działalności (§ 3 pkt 39);*
- *zgłaszanie Straży Gminnej faktu zauważenia bezdomnego psa lub zwierzęcia podejrzanego o wściekliznę (§ 3 pkt 41);*
- *spalania bądź niszczenia, w przypadku podejrzenia wystąpienia organizmów kwarantannowych, roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów, w wyniku decyzji podjętej przez wojewódzkiego inspektora ochrony roślin na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (§ 3 pkt 42);*
- *utrzymanie czystości na drogach i poza nimi w pasie szerokości 20 m do każdej z linii rozgraniczających zgodnie z zapisami ustawy (§ 3 pkt 43).*

Należy zauważyć, iż wprowadzenie w uchwale w przedmiocie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powyższych regulacji nastąpiło z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie bowiem z lit. b pkt 1 przywołanego przepisu, Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jednocześnie na mocy art. 5 ust. 1 pkt 4 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. Wskazane przepisy nakładają zatem na właściciela nieruchomości obowiązek usuwania błota,

śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jedynie z części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, nie zaś z wszystkich pomieszczeń i urządzeń znajdujących się na terenie nieruchomości (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08 oraz wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 61/08). Bezsprzecznie zatem uznać należy, iż regulacje **§ 3 pkt pkt 6, 12 i 16** załącznika do uchwały Nr XXIII/191/2012 Rady Gminy Darłowo naruszają obowiązujące prawo, które nie nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie utrzymywania czystości i porządku na częściach nieruchomości nie służących użytkowi publicznemu.

Z powyższych względów istotne naruszenie prawa stanowi również nałożenie na właścicieli nieruchomości, w **§ 3 pkt pkt 17, 27 i 43** Regulaminu, obowiązku likwidowania *śliskości na drogach publicznych, ulicach, placach w okresie mrozów i opadów śnieżnych* oraz utrzymania czystości *na przystankach, torowiskach, w przepustach, przejściach, pod mostami i wiaduktami*. Powyższe obowiązki, stosownie do regulacji zawartej w art. 5 ust. ust. 3-5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należą do przedsiębiorców użytkujących torowiska, zarządcy drogi, bądź gminy w zależności od miejsca zalegania nieczystości.

Ponadto, w **§ 3 pkt 14** Regulaminu, Rada określiła zasady dotyczące usuwania przez właścicieli nieruchomości błota, śniegu, lodu z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, jednakże dodatkowo wprowadziła obowiązek posypania chodnika piaskiem. Zauważyć należy, iż stosownie do brzmienia art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, organ stanowiący gminy - w ramach delegacji wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ww. ustawy - uprawniony jest wyłącznie do określania wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu lub innych zanieczyszczeń, nie zaś wprowadzania dodatkowych obowiązków, jak posypywanie piaskiem chodników, stąd za istotne naruszenie prawa uznać należy zapis **§ 3 pkt 14** Regulaminu w zakresie wyrazów „**oraz posypanie piaskiem chodnika**”.

Podobnie, z przekroczeniem delegacji ustawowej nastąpiło wprowadzenie w Regulaminie zapisów **§ 3 pkt pkt 5, 13, 18, 34-38**. Podkreślenia bowiem wymaga, iż obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążące na właścicielu nieruchomości nie mogą zostać sformułowane w sposób dowolny. Organ gminy nie może w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków związanych z estetyką i porządkiem na terenie gminy. Pojęcie „utrzymania porządku” nie może być rozumiane zbyt szeroko. Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - ogranicza się ono do gromadzenia, zbierania i usuwania odpadów komunalnych oraz uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jednocześnie na mocy art. 5 ust. 1 pkt 4 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. Wskazane przepisy nakładają zatem na właściciela nieruchomości obowiązek usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jedynie z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym chodników położonych wzdłuż nieruchomości, nie obejmują zaś swym zakresem utrzymania w należyтым stanie i porządku estetycznym wyglądu ogrodzeń, ścian nieruchomości, czy innych urządzeń na niej się znajdujących, bądź też terenów zielonych, klombów, itp. (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 września 2006 r., sygn. akt II SA/Op 278/06 oraz wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1953/08).

W **§ 3 pkt pkt 19 i 20** Regulaminu organ stanowiący Gminy Darłowo nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązki oznaczania nieruchomości oraz zamieszczania tablic informacyjnych, co nastąpiło z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dodatkowo, obowiązek umieszczenia na nieruchomości tabliczki z numerem porządkowym i utrzymania jej w należyтым stanie nakłada na właścicieli nieruchomości art. 47b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, ze zm.). Zgodnie natomiast z art. 64 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.), kto będąc właścicielem, administratorem, dozorcą lub użytkownikiem nieruchomości, nie dopełnia obowiązku umieszczenia w odpowiednim miejscu albo utrzymania w należyтым stanie tabliczki z numerem porządkowym nieruchomości, nazwą ulicy lub placu albo miejscowości, podlega karze grzywny do 250 zł albo karze nagany. Delegacja określona w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera kompetencji dla Rady do określenia

obowiązków o jakich mowa w tych przepisach (tak: wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

W **§ 3 pkt 2** Regulaminu Rada Gminy Darłowo zobowiązała właścicieli nieruchomości do przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, a w **§ 3 pkt 3** Regulaminu do przyłączenia nieruchomości do nowej sieci kanalizacyjnej, jednocześnie wskazując, iż powinno ono nastąpić *w terminie 12 miesięcy od dnia przekazania jej do eksploatacji*. Należy zauważyć, iż obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zatem nałożenie na właścicieli nieruchomości takiego obowiązku w żadnym razie nie stanowi materii, która może zostać uregulowana w uchwale w przedmiocie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w danej gminie. Jednocześnie zaznaczyć należy, iż ww. przepis nie wskazuje konkretnego terminu, w którym właściciele nieruchomości zobowiązani są do przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Do wskazania arbitralnego terminu nie jest również uprawniony organ stanowiący gminy, bowiem nie mieści się to w granicach upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Konieczne jest również stwierdzenie nieważności **§ 3 pkt pkt 21-26** oraz **28** załącznika do uchwały Nr XXIII/191/2012 Rady Gminy Darłowo, w których organ stanowiący nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązki utrzymywania wymienionych w ww. przepisach nieruchomości *w stanie czystości, wykoszonym, wolnym od zachwaszczenia, w stanie drożności* itp. Podkreślenia raz jeszcze wymaga, iż regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą zostać unormowane w uchwale rady gminy. Nie przyznaje on kompetencji organowi stanowiącemu gminy ani do uchwalania aktów prawa miejscowego obejmujących zagadnienia inne niż wymienione w cytowanym przepisie, ani stanowienia regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę. Ponadto, zaznaczyć trzeba, iż określone ww. przepisach kwestie uregulowane zostały w aktach wyższego rzędu, w szczególności w ustawach:

- 1) z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.),
- 2) z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.),
- 3) z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.).

Z tych samych względów za istotnie naruszający art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uznać należy **§ 3 pkt 11** Regulaminu, w którym Rada wprowadziła obowiązek uprzątnięcia pojazdów wycofanych z eksploatacji. Powyższe uregulowane zostało przepisami ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202 ze zm.), wobec tego organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do określania tej kwestii w uchwale podejmowanej na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W **§ 3 pkt pkt 4, 32 i 33** Regulaminu Rada wprowadziła regulacje dotyczące stosowania oraz gromadzenia nieczystości ciekłych w postaci ścieków bytowych oraz gnojówki i gnojownicy, a także obornika i płynnych odchodów zwierzęcych. Wykracza to poza zakres regulaminowy, wyznaczony art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż regulamin utrzymania czystości i porządku nie może regulować spraw związanych z gromadzeniem obornika i nieczystości zwierzęcych na terenie gospodarstwa rolnego, ma on jedynie dotyczyć odpadów komunalnych. Dokonanie zatem zapisu odnośnie obowiązków związanych z odpadami powstającymi na terenie gospodarstwa rolnego, wynikającymi z prowadzenia takiego gospodarstwa, nie znajduje się w zakresie upoważnienia przewidzianego w ustawie. Dodatkowo, kwestia ta określona została w przepisach ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 147, poz. 1033 ze zm.).

Powyższe uzasadnia również konieczność stwierdzenia nieważności **§ 3 pkt 42** Regulaminu, dotyczącego spalania bądź niszczenia *roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów w wyniku decyzji podjętej przez wojewódzkiego inspektora ochrony roślin na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin*.

Odnosnie, natomiast, obowiązku zawartego w **§ 3 pkt 29** Regulaminu, wskazać należy, że związane z odpadami powinności podmiotów świadczących usługi w zakresie budowy, rozbiórki i remontu obiektów (wytwórców odpadów w rozumieniu art. 3 pkt 22 ustawy o odpadach) zawiera cytowany akt, zatem Rada nie może bez ustawowego upoważnienia przerzucać 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 (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 618/11).

Podobnie, organ stanowiący nie jest upoważniony do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku zagwarantowania *bezkolizyjnego dojazdu do wyznaczonego punktu zbierania odpadów (§ 3 pkt 10 Regulaminu)*, a czyniąc to w sposób istotny narusza obowiązujące normy prawne.

Za istotne naruszenie prawa uznać należy także zapis **§ 3 pkt 39** Regulaminu określający postępowanie właścicieli nieruchomości z *odpadami innymi niż komunalne*. Stosownie bowiem do brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach *regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących 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*. Rada gminy nie jest zatem uprawniona do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązków dotyczących postępowania z odpadami innymi niż komunalne, powstającymi na terenie nieruchomości.

W **§ 3 pkt 41** Regulaminu Rada Gminy Darłowo postanowiła, z kolei, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez *zgłaszanie Straży Gminnej faktu zauważenia bezdomnego psa lub zwierzęcia podejrzanego o wściekliznę*. Wprowadzenie tych wymagań nie mieści się, zdaniem organu nadzoru, w zakresie materii, która winna zostać unormowana w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, nie przewiduje tego bowiem przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z wyżej opisanych względów konieczne jest również stwierdzenie nieważności **§ 4** załącznika do uchwały Nr XXIII/191/2012, w którym Rada Gminy Darłowo zawarła, określone w punktach 1-20, zakazy.

Przepis, stanowiący materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały nie przewiduje bowiem możliwości wprowadzenia tego rodzaju zakazów w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. Przede wszystkim jednak podkreślenia wymaga, iż ww. kwestie uregulowane zostały w aktach wyższego rzędu, w szczególności w ustawach:

- 1) z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, gdzie unormowane zostały zasady dotyczące *postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów* (art. 1 ust. 1);
- 2) z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), w której uregulowane zostały kwestie związane z utrzymywaniem budynków w należyтым stanie technicznym. Przepis art. 5 ust. 2 ustawy stanowi, iż obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-7. Natomiast, w myśl art. 6 ust. 1 cytowanej ustawy do utrzymywania i użytkowania obiektu zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 zobowiązany jest właściciel lub zarządca obiektu budowlanego;
- 3) z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 ze zm.), gdzie w art. 63a ustawodawca przewidział sankcję za umieszczanie w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszeń, plakatów, afiszy, apeli, ulotek, napisów lub rysunków albo wystawianie ich na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem w postaci kary ograniczenia wolności albo grzywny;

- 4) z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.). Przez pas drogowy - zgodnie z art. 4 pkt 1 tej ustawy - rozumie się *wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą*. Przedmiotowa ustawa reguluje wszelkie sprawy związane z zajmowaniem pasa drogowego, w szczególności wskazuje, jakich czynności nie można dokonywać w jego obrębie. I tak - zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ww. aktu zabrania się *lokalizacji obiektów budowlanych, umieszczania urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego*. Ponadto zauważyć należy, iż *zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji administracyjnej* (art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych);
- 5) z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne;
- 6) z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.), w której uregulowane są kwestie dotyczące postoju pojazdów mechanicznych na drogach publicznych;
- 7) z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), a także w rozporządzeniach:
- 8) 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);
- 9) Ministra Infrastruktury z dnia 17 października 2002 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (Dz. U. Nr 188, poz. 1576);

Należy podkreślić - co wskazano na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia - że zgodnie z art. 118 w zw. z art. 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” akt prawa miejscowego nie może powtarzać zapisów ustawy ani innych aktów prawnych, ponieważ powtórzenie takie jest normatywnie zbędne i grozi w procesie wykładni wywołaniem błędu co do rangi przepisu (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 1022/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 36/11, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10).

Również nie budzi wątpliwości organu nadzoru, że nakładanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie obowiązków na podmioty inne niż wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym na organizatorów imprez masowych, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Wobec tego zapis **§ 4 pkt 18** Regulaminu, zobowiązujący organizatorów zgromadzeń, zarządców giełdy oraz targowisk do *zapewnienia wystarczającej ilości urządzeń do zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, utrzymywania czystości wokół nich oraz niezwłocznego usuwania urządzeń po zakończeniu oczyszczania terenów*, bezsprzecznie, w sposób istotny narusza prawo.

Podobnie, zawarcie w **§ 4 pkt 17** Regulaminu regulacji dotyczącej kwestii prowadzenia akcji promocyjnej i związanego z tym obowiązku uzyskania zezwolenia, wykracza poza materię, wyznaczoną art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wydawany na podstawie ww. ustawy regulamin utrzymania czystości nie może zawierać w swej treści postanowień nakładających obowiązki na podmioty nie będące właścicielami nieruchomości, w tym przypadku na podmioty prowadzące akcje promocyjne.

Przekroczeniem delegacji ustawowej jest również wprowadzenie przez organ stanowiący Gminy Darłowo, w **§ 4 pkt 20** Regulaminu, obowiązku skierowanego do osób prowadzących działalność handlową i gastronomiczną, polegającego na zobowiązaniu tych osób do *utrzymywania należytego stanu sanitarnego, utrzymania czystości i porządku w obrębie 50 m od punktu*. Regulamin może bowiem nakładać na właścicieli nieruchomości wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących wyłącznie uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Ponadto należy mieć na uwadze, że § 4 Regulaminu zawiera normy prawne skierowane do nieokreślonego kręgu adresatów. Zdanie wstępne tego przepisu brzmi bowiem następująco: „Na terenie gminy zabrania się”. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach reguluje krąg podmiotów, do których adresowane są wynikające z niej obowiązki w art. 5. Należą do niego właściciele 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.

Z przywołanych powyżej względów, a mianowicie z uwagi na wykroczenie poza materię przeznaczoną do uregulowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, konieczne jest stwierdzenie nieważności §§ 5, 6, 7, 8 i 9 załącznika do uchwały Nr XXIII/191/2012.

W przepisach tych Rada Gminy Darłowo zawarła następujące regulacje:

- § 5. 1. Właściciele nieruchomości, na których znajdują się przeznaczone dla dzieci piaskownice do zabaw, mają obowiązek:

- 1) ogrodzenia placu zabaw, na którym znajduje się piaskownica lub ogrodzenia samej piaskownicy w sposób zapewniający dzieciom bezpieczną zabawę oraz wykluczające przedostawanie się zwierząt mogących zanieczyszczyć piasek;
- 2) umieszczenia przy każdym wejściu na teren ogrodzony, o którym mowa w pkt 1 tabliczki informującej o zakazie wprowadzania zwierząt oraz informacji o zarządcy wraz z numerem telefonu;
- 3) wymiany piasku z częstotliwością przynajmniej raz do roku (w miesiącach kwiecień lub maj) lub każdorazowo w przypadku stwierdzenia zanieczyszczenia piasku odchodami zwierzęcymi lub innymi zanieczyszczeniami zagrażającymi bezpieczeństwu korzystających;
- 4) odrestaurowywanie urządzeń znajdujących się na placu zabaw co najmniej raz na 5 lat.

2. Właściciele nieruchomości, na których znajdują się place zabaw dla dzieci mają obowiązek utrzymania znajdujących się tam urządzeń służących do zabawy dzieci w należytej czystości i estetyce oraz właściwym stanie technicznym

- § 6. Właściciele nieruchomości zabudowanych, których granice gruntu przebiegają po obrysie budynków i którzy faktycznie korzystają z części nieruchomości sąsiednich, bez których nieruchomość zabudowana nie mogłaby być prawidłowo użytkowana, mają obowiązek utrzymywać te części nieruchomości sąsiednich w czystości i porządku;

- § 7. Dopuszcza się zagospodarowanie drobnego gruzu budowlanego do utwardzenia lub naprawy zniszczonych dróg o nawierzchni gruntowej po wcześniejszym uzyskaniu uzgodnienia z właścicielem lub zarządcą drogi;

- § 8. Szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na plażach szczegółowo określa umowa dotycząca utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Darłowo podpisana z przedsiębiorcą świadczącym niniejsze usługi;

- § 9. Pola campingowe i namiotowe w okresie pobytu wczasowiczów muszą być wyposażone w wystarczającą ilość pojemników na odpady. Ilość pojemników winna być dostosowana do liczby wczasowiczów.

Podkreślić raz jeszcze należy, że stosownie do brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

- a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
- b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
- c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążące na właścicielu nieruchomości nie mogą zostać sformułowane w sposób dowolny, a pojęcie „utrzymania porządku” nie może być rozumiane zbyt szeroko. W jego zakres z pewnością nie będą wchodziły nakazy związane z utrzymywaniem w odpowiednim stanie technicznym, porządkowym i estetycznym placów zabaw dla dzieci oraz mieszczących się na ich terenie urządzeń służących do zabawy. Ponadto, regulamin uchwalany przez organ stanowiący gminy nie może obejmować swym zakresem unormowań dotyczących utrzymania czystości na plażach i polach campingowych. Niedopuszczalne, w świetle postanowień omawianej ustawy, jest również wprowadzenie w regulaminie zapisów nakładających na właścicieli nieruchomości zabudowanych, korzystających z części nieruchomości sąsiednich do utrzymywania tych części nieruchomości w czystości i porządku, a także norm odnoszących się do kwestii utwardzania bądź naprawy dróg.

W świetle powyższego, uznać należy, że zapisy § 5-9 załącznika do uchwały XXIII/191/2012 w sposób istotny naruszają wyżej cytowany przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W Rozdziale 3. Regulaminu Rada Gminy Darłowo wprowadziła „zasady ogólne w zakresie prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów”, w **§ 10 ust. ust. 2-8** określając, iż *na działkach budowlanych należy przewidzieć miejsca na pojemniki służące do czasowego gromadzenia odpadów stałych, z uwzględnieniem możliwości ich segregacji*, a w dalszych postanowieniach wskazując szczegółowo jakie warunki powinny spełniać owe miejsca do gromadzenia odpadów stałych.

Powyższe regulacje stanowią przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości porządku w gminach, bowiem zgodnie z treścią tego przepisu Rada upoważniona jest do określenia wymagań dotyczących *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.*

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada, zatem, kompetencję do określenia warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowymi technicznym pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, nie zaś do formułowania wymagań w tym zakresie w odniesieniu do miejsc, w których pojemniki takie są rozmieszczone. W treści przepisu **§ 10 ust. ust. 2-8** Regulaminu rozszerzone zostały w sposób nieuprawniony obowiązki właścicieli nieruchomości (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 618/11). W art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prawodawca nałożył bowiem na właścicieli obowiązek zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Ponadto, postanowienia **§ 10 ust. ust. 2-8** Regulaminu stanowią powtórzenie regulacji zawartych w **§ 22 i 23** rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.), co stanowi naruszenie art. 118 w zw. z art. 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Z powyższych względów konieczne jest także stwierdzenie nieważności przepisów **§ 22 pkt pkt 4, 5 i 6 oraz § 23 pkt pkt 2, 3 i 4** Regulaminu, również nakładających na właścicieli nieruchomości obowiązki w zakresie właściwego wyglądu miejsc gromadzenia odpadów komunalnych oraz utrzymywania ich we właściwym stanie czystości, umożliwienia łatwego dojazdu do tych miejsc, a do tego obowiązek osiągnięcia *standardu miejsc* wymaganego Regulaminem w okresie dwóch lat.

Wskazany przepis narusza również **§ 25** Regulaminu, w którym organ stanowiący Gminy Darłowo zawarł zakazy gromadzenia w pojemnikach wyszczególnionych w tym przepisie substancji. Podkreślić ponownie należy, iż rada gminy upoważniona jest do określenia wymagań dotyczących *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*, nie zaś do wprowadzania regulacji zakazujących umieszczania określonych odpadów w pojemnikach, koszach i workach na odpady.

W **§ 10 ust. ust. 13-15** Rada Gminy Darłowo wprowadziła następujące regulacje:

- *Przeznaczone do selektywnego zebrania opakowania po żywności i inne, które uległy zabrudzeniu, należy przed złożeniem do worka umyć (§ 10 ust. 13);*
- *Z odpadów opakowaniowych posiadających zakrętki należy je odkręcić; można je ponownie nakręcić po zgnieceniu, tak by zachowały zmniejszoną objętość (§ 10 ust. 14);*
- *Opróżnione opakowania należy, jeśli rodzaj materiału na to pozwala, trwale zgnieść przed złożeniem do worka (§ 10 ust. 15).*

W ocenie organu nadzoru, ww. zapisy stanowią przekroczenie delegacji wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ponadto, kwestia postępowania z odpadami opakowaniowymi uregulowana została przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 października 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami opakowaniowymi (Dz. U. Nr 219, poz. 1858).

W ramach „zasad ogólnych w zakresie prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów” Regulaminu, Rada Gminy wprowadziła **§ 10 ust. 17** w brzmieniu *Gmina wystawia decyzje i rozlicza się z właścicielem, jednak dla celów poprawnego jego rozliczenia z dysponującymi lokalami, dostarcza mu informacje o ilościach odpadów zebranych i przekazanych selektywnie przez dysponujących lokalami.* W ocenie organu nadzoru, zapis taki nie mieści się w ramach upoważnienia dla organu stanowiącego gminy, określonego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W **§ 10 ust. 22 zdanie drugie** oraz **ust. 23**, a także **§ 11 pkt pkt 3-6** załącznika do uchwały Nr XXIII/191/2012 Rada określiła wymagania w odniesieniu do przedsiębiorców świadczących usługi związane z odbieraniem odpadów komunalnych oraz opróżnianiem zbiorników bezodpływowych i transportem nieczystości ciekłych, stanowiąc iż:

- *Właściciel nieruchomości/dysponujący lokalem ma obowiązek odpowiednio wcześniej zamówić taki pojemnik u przedsiębiorcy, który z kolei ma obowiązek podstawić go w terminie 48 godzin (§ 10 ust. 22 zdanie drugie);*
- *Przedsiębiorca ma obowiązek w ramach zryczałtowanej opłaty odebrać wyłącznie te odpady budowlano-remontowe i rozbiórkowe, które powstały w wyniku prowadzenia drobnych robót nie wymagających pozwolenia na budowę ani zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót do starosty; odpady nie spełniające tej definicji przedsiębiorca ma obowiązek odebrać za dodatkową opłatą, której wysokość określona została w wyniku przetargu, który wygrał (§ 10 ust. 23);*
- *Pojazdy specjalistyczne i uniwersalne do odbioru odpadów komunalnych muszą spełniać wymogi opisane w § 3 Rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych jakie powinien spełniać podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,*
a ponadto:

- a) *pojazdy, o których mowa wyżej, winny codziennie wyjeżdżać z bazy czyste;*
- b) *pojazdy do odbierania odpadów zebranych selektywnie; powinny być przykryte siatką w taki sposób, aby nie powodowały podczas transportu zanieczyszczenia i zaśmiecenia terenu (§ 11 pkt 3);*
 - *Pojazdy asenizacyjne muszą spełniać wymogi zapisane w uchwale w sprawie wymagań jakie winien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (§ 11 pkt 4);*
 - *Zanieczyszczenia powstające w wyniku załadunku i transportu odpadów komunalnych oraz nieczystości płynnych pracownicy podmiotu uprawnionego mają obowiązek natychmiast usunąć (§ 11 pkt 5);*
 - *Przedsiębiorca ma obowiązek tak zorganizować odbiór i transport odpadów oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych, aby nie zagrażały one bezpieczeństwu ruchu drogowego i odbywały się według tras i w terminach wyznaczonych harmonogramem (§ 11 pkt 6).*

Podkreślenia wymaga, że stosowanie do brzmienia art. 7 ust. 1 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, *na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie:*

- 1) *(uchylony),*
- 2) *opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,*
- 3) *ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,*
- 4) *prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części*
- wymagane jest uzyskanie zezwolenia (ust. 1).

Rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i 4, a także określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, iż określenie wymagań w stosunku do przedsiębiorców nie należy do materii regulaminowej - nie mieści się w zakresie wskazanym art. 4 ust. 2 cytowanej ustawy, a wprowadzenie przez organ stanowiący gminy regulacji w tym przedmiocie nastąpić powinno odrębną uchwałą. Unormowanie ww. zagadnień w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi zatem naruszenie przepisu, na podstawie którego regulamin taki jest uchwalany.

Z tych samych względów konieczne jest stwierdzenie nieważności § 10 ust. 12 w zakresie wyrazów: „**przedsiębiorca ma obowiązek w ramach zryczałtowanej opłaty odebrać wyłącznie odpady pochodzące z nieruchomości o powierzchni nie większej niż 3000 m²; odpady nie spełniające tego kryterium przedsiębiorca ma obowiązek odebrać za dodatkową opłatą, której wysokość określona została w wyniku przetargu, który wygrał lub przekazać je do gminnego punktu odpadów problematycznych**”.

W § 12 Regulaminu Rada Gminy Darłowo określiła obowiązki w stosunku do właścicieli nieruchomości, na której prowadzona jest działalność handlowa, usługowa, gastronomiczna lub inna działalność gospodarcza, stwierdzając, iż właściciel *zobowiązany jest do:*

- *Bieżącego sprzątnięcia terenu nieruchomości, w szczególności niezwłocznie po zakończeniu działalności w danym dniu (§ 12 pkt 2);*
- *Skutecznym zapobieganiu zanieczyszczaniu terenów przyległych odpadami powstającymi w wyniku funkcjonowania działalności gospodarczej (§ 12 pkt 3).*

Podkreślić raz jeszcze należy, że stosownie do brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin określa *szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego*. Zatem, rada gminy uprawniona jest tylko i wyłącznie do zobowiązania właścicieli nieruchomości do usuwania zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś z terenu nieruchomości. Nie jest również upoważniona do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku skutecznego zapobiegania zanieczyszczaniu terenów przyległych, co uczyniła w wyżej cytowanym przepisie.

Rozdział 6. załącznika do uchwały Nr XXIII/191/2012 Rada Gminy Darłowo w całości poświęciła obowiązkowi w zakresie wyposażania nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych, przyłączenia do sieci kanalizacyjnej lub wyposażania nieruchomości w zbiornik bezodpływowy, wyposażania nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków, ponoszenia przez właścicieli nieruchomości opłat oraz przechowywania dowodów ich uiszczenia, a także dokonywania przez Wójta Gminy Darłowo kontroli wykonywania obowiązków określonych w ustawie i Regulaminie oraz skutkom ich niewykonywania. Należy zauważyć, iż zawarte w Rozdziale 6. Regulaminu kwestie w sposób szczegółowy opisane zostały w przepisach Rozdziału 3, 3a oraz 4c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a rada gminy nie jest uprawniona do ponownego ich regulowania w uchwale podejmowanej na podstawie art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Przepis ten, zawierający katalog zamknięty spraw, które powinny znaleźć się w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, nie przewiduje uprawnień dla organu stanowiącego do ponownego określania obowiązków, które unormowane zostały przez ustawodawcę. Podobnie, rada nie jest uprawniona do omawiania w regulaminie konsekwencji będących następstwem nieprzestrzegania obowiązków, jakie regulamin ten nakłada w zakresie utrzymania czystości i porządku, podmiotu odpowiedzialnego za dokonywanie kontroli realizacji tych obowiązków czy okresu, przez jaki właściciele nieruchomości zobligowani są przechowywać dowody uiszczenia opłat za odbiór odpadów i opróżnianie zbiorników bezodpływowych (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 689/09). W efekcie uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności Rozdziału 6. załącznika do uchwały Nr XXIII/191/2012, normującego kwestie z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Ponadto, uznać należy, iż wskazane regulacje - w ocenie organu nadzoru - stanowią również naruszenie przepisów załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W załączniku do uchwały Nr XXIII/191/2012 Rada Gminy Darłowo zawarła **Rozdział 7.** pn. **MAKSYMALNY POZIOM ODPADÓW KOMUNALNYCH ULEGAJĄCYCH BIODEGRADACJI DOPUSZCZONYCH DO SKŁADOWANIA NA SKŁADOWISKACH ODPADÓW ORAZ ILOŚCI ODPADÓW WYSELEKCYJONOWANYCH, DO KTÓRYCH OSIĄGNIĘCIA ZOBOWIĄZANE SĄ PODMIOTY UPRAWNIONE**. Zauważenia wymaga, iż ww. kwestia była elementem regulaminowym, wynikającym z art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. w sprawie zmiany ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.), która w art. 1 pkt 7 lit. a tiret drugie z dniem 1 stycznia 2012 r. uchyliła wskazany powyżej przepis. Jednocześnie podkreślić należy, iż ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w obowiązującym brzmieniu - w art. art. 3b i 3c -

reguluje kwestie poziomu recyklingu oraz ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Z omówionych względów, zawarcie przez organ stanowiący Rozdziału 7. Regulaminu zawierającego unormowania wykraczające poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 wskazanej ustawy, a dodatkowo niezgodne z zapisami art. art. 3b i 3c tej ustawy, uznać należy za istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach *regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku*. Rada Gminy Darłowo wypełniając delegację wynikającą z cytowanej regulacji uczyniła to z jednoczesnym jej przekroczeniem, ponieważ ustaliła następujące obowiązki wobec właścicieli psów:

- *niezwłoczne zgłoszenie w Urzędzie Gminy w Darłowie faktu posiadania psa celem zarejestrowania oraz naliczenia opłaty od posiadania psa (§ 31 pkt 1 lit. a);*
- *opłacanie opłaty od posiadania psów, którego wysokość ustala corocznie rada gminy, podatek należy wpłacić do końca marca danego roku lub w ciągu miesiąca od dnia wejścia w posiadanie psa (§ 31 pkt 1 lit. c);*
- *systematyczne szczepienie przeciwko wściekliznie zgodnie z art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 z późn. zm.), która nakłada obowiązek szczepienia psów w wieku powyżej trzech miesięcy i okazywanie na żądanie władz sanitarnych, weterynaryjnych, policyjnych, straży gminnej zaświadczenia o przeprowadzonym szczepieniu (§ 31 pkt 1 lit. d);*
- *uzyskanie zezwolenia Wójta Gminy Darłowo na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną zgodnie z treścią Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz. U. Nr 77, poz. 687) (§ 31 pkt 1 lit. e).*

Dodatkowo, Rada wprowadziła obowiązki dla właścicieli wszystkich zwierząt domowych:

- *stały i skuteczny dozór (§ 31 pkt 2 lit. a);*
- *nie wprowadzanie 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 (§ 31 pkt 2 lit. b);*
- *nie wprowadzanie zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał rady gminy (§ 31 pkt 2 lit. c);*
- *zwolnienie przez właściciela nieruchomości psów ze smyczy na terenie nieruchomości może mieć miejsce w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający samowolny dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem (§ 31 pkt 2 lit. e).*

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, iż rada gminy nie posiada kompetencji do określania wszelkich obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale wyłącznie takich, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 62/09).

Należy przy tym również zauważyć, iż kwestia obowiązkowego szczepienia psów uregulowana jest w art. 56 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.), natomiast obowiązki osób utrzymujących psy rasy uznawanej za agresywną unormowane są w art. 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.).

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, przywołane w § 31 pkt 2 lit. a Regulaminu unormowanie dotyczy materii uregulowanej w art. 431 Kodeksu cywilnego i zawiera niedopuszczalną prawem modyfikację zawartej tam regulacji ustawowej. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego PWN dozór oznacza „pilnowanie, doglądanie kogoś lub czegoś”. Wynika z tego, że dozór sprowadza się do stałej bezpośredniej obserwacji zwierzęcia. Nałożenie takiego obowiązku jest niewątpliwie sprzeczne z art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl którego *każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym*. Nie można ponadto nakładać na obywateli niemożliwych do realizacji obowiązków. Z uregulowania tego wynika konieczność sta-

łego nadzorowania zwierząt także na terenie np. ogrodzonej prywatnej nieruchomości, z której zwierzę nie może się wydostać na teren publiczny. Wkracza ono zatem niewątpliwie w sferę życia prywatnego obywateli, co jest niedopuszczalne biorąc pod uwagę zakres umocowania określony w analizowanej ustawie. Z zapisu regulaminu wynika też obowiązek stałego dozoru w odniesieniu do wszystkich zwierząt domowych, a zatem również nad drobnymi zwierzętami hodowanymi w domach, które nie stanowią jakiegokolwiek niebezpieczeństwa dla ludzi czy innych zwierząt (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 939/11; WSA w Olsztynie z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 317/11).

Również unormowania § 31 pkt 2 lit. lit. b i c załącznika do uchwały Nr XXIII/191/2012 zakazujące wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy, itp., na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci oraz kąpielisk naruszają upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Stosownie do treści delegacji wynikającej z cytowanego przepisu, w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Z przepisu tego 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 wprowadzania wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 r. sygn. akt 1536/10, z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt IISA/Bd697/11).

Odnośnie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, wskazać również należy, że ograniczenia ustalone przez radę gminy nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Wynika to bezpośrednio z art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi o określeniu przez gminę wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Zatem także § 31 pkt 2 lit. e Regulaminu nakładający obowiązki związane z utrzymaniem psów „na terenie nieruchomości” oraz dotyczący stosownego ogrodzenia nieruchomości oraz jej oznakowania należy uznać za wykraczający poza ustawowe upoważnienie (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1568/10).

W § 31 pkt 2 lit. f Regulaminu Rada Gminy Darłowo zawarła następujący obowiązek: *natychmiastowe usuwanie, przez właścicieli, zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe w obiektach i na innych terenach przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności na chodnikach, jezdniach, placach, parkingach, terenach zielonych, itp.; nieczystości te, umieszczone w szczelnych, nie ulegających szybkiemu rozkładowi torbach, mogą być deponowane w komunalnych urządzeniach do zbierania odpadów; postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z psów przewodników.* W dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mieści się, zdaniem organu nadzoru, nałożony na osoby wyprowadzające zwierzęta domowe obowiązek umieszczania nieczystości w szczelnych, nie ulegających szybkiemu rozkładowi torbach.

Nie jest bowiem istotne to, w jaki sposób osoba wyprowadzająca zwierzę domowe usunie pozostawione przez niego nieczystości i przy pomocy jakich przyborów. Znaczenie ma jedynie istnienie obowiązku usunięcia zanieczyszczeń, który przewidziany jest zresztą w pozostałej treści § 31 pkt 2 lit. f Regulaminu.

Z uwagi na przekroczenie delegacji ustawowej, zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, konieczne jest również uchylenie § § 33 i 34 załącznika do uchwały Nr XXIII/191/2012 Rady Gminy Darłowo, w którym organ ten wprowadził regulacje odnośnie kwestii chwywania, dowożenia do schroniska oraz utrzymania w schronisku zwierząt pozostawionych bez opieki oraz takich, nad którymi sprawowana jest nienależyta opieka, a także ponoszenia przez właścicieli kosztów związanych z powyższym. Powyższe, ponadto, uregulowane zostało w art. 7 w związku z art. 6 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Dodatkowo, na mocy art. 11a ust. 1 ww. ustawy rada gminy określa, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Należy jednak podkreślić, iż określenie powyższych kwestii winno nastąpić w odrębnym akcie podjętym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ww. przepisu, nie zaś w regu-

laminie utrzymania czystości i porządku na terenie danej jednostki. Zadaniem legislacji gminnej wynikającej z upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest jedynie wyznaczenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (...), natomiast upoważnienie to nie dotyczy zasad postępowania ze zwierzętami bezdomnymi (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 424/07).

W § 35 Regulaminu wprowadzona została regulacja, iż *obowiązek unieszkodliwienia zwłok zwierzęcych należy do:*

- 1) *osób posiadających zwierzęta*
- 2) *zarządcy drogi, gdy padłe zwierzę znajduje się na jezdni lub w obrębie pasa drogowego;*
- 3) *gmina w odniesieniu do pozostałych terenów.*

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, w żadnej mierze nie mieści się w zakresie przekazanym radzie gminy do unormowania w regulaminie podejmowanym na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podkreślenia raz jeszcze wymaga, iż stosownie do brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy rada gminy może zawrzeć w regulaminie zapisy *dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku*. Kwestię utylizacji (unieszkodliwiania) zwłok zwierzęcych regulują, natomiast, przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 1774/2002/WE z dnia 3 października 2002 r., ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. WE L 273 z 10 października 2003 r., s. 1 i WE L 19 z 19 stycznia 2005 r., s. 27 oraz s. 34), a także art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W Rozdziale 9. Regulaminu Rada Gminy określiła wymagania w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

W § 37 ust. 4 pkt 2 i 4 Rada zawarła następujące regulacje:

- *składować obornik w odległości, co najmniej 10 m od linii rozgraniczającej nieruchomości, na terenie płaskim, tak by odcieki nie mogły przedostawać się na teren sąsiednich nieruchomości (§ 37 ust. 4 pkt 2);*
- *pszczoły trzymać w ulach, ustawionych w odległości, co najmniej 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich (§ 37 ust. 4 pkt 4).*

W § 39 organ stanowiący Gminy Darłowo postanowił, natomiast, iż *prowadzenie działalności związanej z wykorzystywaniem zwierząt w okresie sezonu letniego, związanej z prowadzeniem działalności na terenach gminnych wymaga uzyskania zgody Wójta Gminy Darłowo.*

Zawarcie wyżej cytowanych przepisów w Regulaminie ocenić należy jako istotnie naruszające art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - wykraczające poza materię regulaminową w nim określoną. Zgodnie, bowiem, z punktem 7 ww. przepisu *regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach*. W powyższym nie mieści się ustalanie zasad usytuowania obiektów gospodarczych, uli czy też zamieszczanie zapisów dotyczących prowadzenia działalności związanej z wykorzystywaniem zwierząt w okresie sezonu letniego. Dodatkowo należy zauważyć, iż kwestie odległości obiektów budowlanych uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 132, poz. 877 ze zm.) - por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08.

W Rozdziale 10. Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Darłowo Rada Gminy określiła zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Jednakże, w § 42 Regulaminu wprowadziła ona zapis, iż *koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości*. Należy uznać, iż regulacja zawarta w powyższym przepisie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten upoważnia (i jednocześnie zobowiązuje) organ stanowiący gminy do zamieszczenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej

kowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Nie zawiera on uprawnień dla rady gminy do wprowadzenia na jego podstawie do regulaminu innych elementów niż zasady wyznaczania obszarów oraz terminów obowiązkowej deratyzacji. Tym samym, stwierdzić należy, iż Rada Gminy Darłowo nie była uprawniona do wprowadzenia w Regulaminie zapisu o tym, kto ponosi koszty przeprowadzania deratyzacji, bowiem nie mieści się to ani w pojęciu „zasada wyznaczania obszarów” ani w pojęciu „zasada wyznaczania terminów” obowiązkowej deratyzacji.

Ponadto, w § 44 ust. ust. 1 i 2 Regulaminu Rada Gminy Darłowo postanowiła, iż *Straż Gminy, inni upoważnieni przez Wójta Gminy Darłowo pracownicy oraz jednostki upoważnione do kontroli na mocy odrębnych przepisów, są uprawnieni do wykonywania czynności kontrolnych w zakresie stosowania postanowień Regulaminu. Pracownicy przeprowadzający kontrolę legitymować się będą wobec użytkowników nieruchomości legitymacją służbową, a także, że kto nie wykonuje obowiązków określonych Regulaminem podlega karze grzywny, na podstawie art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Powyższym Rada naruszyła art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nie upoważnia rady gminy do rozstrzygania w uchwale o przedmiotowych kwestiach, a także art. 118 w związku z art. 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Podkreślenia bowiem wymaga, iż sankcja za nieprzestrzeganie obowiązków wskazanych w regulaminie utrzymania czystości i porządku została przewidziana w art. 10 ust. ust. 2 i 2a ww. ustawy. Z kolei, obowiązki i uprawnienia straży gminnych uregulowane zostały w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.). Nadto, zauważyć należy, iż stosownie do treści art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odpowiedzialnym za nadzór realizacji obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 - 4 tego aktu, tj. w szczególności gromadzenia i usuwania odpadów z terenu nieruchomości, jej przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), który w przypadku stwierdzenia ich niewykonywania wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku (ust. 7), podlegającą egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.).

Mając na uwadze wszystkie wskazane wyżej nieprawidłowości, uznać należy, że stwierdzenie nieważności § 1 pkt 1 lit. c w zakresie wyrazów „tekstyliów oraz powstających w rodzinnych gospodarstwach rolnych opakowań po środkach ochrony roślin”; § 2 pkt pkt 2, 23-25 oraz 27; § 3 pkt pkt 2-6, 10-13, 14 w zakresie wyrazów „oraz posypanie piaskiem chodnika”, 16-29, 32-39, oraz 41-43; § 4; § 5; § 6; § 7; § 8; § 9; § 10 ust. ust. 2-8, 12 w zakresie wyrazów „przedsiębiorca ma obowiązek w ramach zryczałtowanej opłaty odebrać wyłącznie odpady pochodzące z nieruchomości o powierzchni nie większej niż 3000 m²; odpady nie spełniające tego kryterium przedsiębiorca ma obowiązek odebrać a dodatkową opłatą, której wysokość określona została w wyniku przetargu, który wygrał lub przekazać je do gminnego punktu odpadów problematycznych”, 13-15, 17, 18 w zakresie wyrazów „tekstyliów oraz powstających w rodzinnych gospodarstwach rolnych opakowań po środkach ochrony roślin”, 22 zdanie drugie oraz 23; § 11 pkt pkt 3-6; § 12 pkt pkt 2 i 3; § 22 pkt pkt 4-6; § 23 pkt pkt 2-4; § 25; Rozdziału 6. pn. „OBOWIĄZKI FORMALNOPRAWNE I SKUTKI ICH NIEPRZESTRZEGANIA”; Rozdziału 7.pn. „MAKSYMALNY POZIOM ODPADÓW KOMUNALNYCH ULEGAJĄCYCH BIODEGRADACJI DOPUSZCZONYCH DO SKŁADOWANIA NA SKŁADOWISKACH ODPADÓW ORAZ ILOŚCI ODPADÓW WYSELEKCJONOWANYCH, DO KTÓRYCH OSIĄGNIĘCIA ZOBOWIĄZANE SĄ PODMIOTY UPRAWNIONE”; § 31 pkt 1 lit. lit. a, c-e, pkt 2 lit. lit. a-c, e oraz f w zakresie wyrazów „umieszczone w szczelnych, nie ulegających szybkiemu rozkładowi torbach”; § 33; § 34; § 35; § 37 ust. 4 pkt pkt 2 i 4; § 39; § 42; § 44 ust. ust. 1 i 2 załącznika do uchwały Nr XXIII/191/2012 Rady Gminy Darłowo z dnia 19 września 2012 r. w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Darłowo*, jest konieczne i uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego.

w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Ryszard Mićko
WICEWOJEWODA