



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 3 stycznia 2013 r.

LEX-I.4131. 204 .2012.AJS

Rada Gminy Nadarzyn
ul. Mszczonowska 24
05-830 Nadarzyn

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, 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 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 2009 r. Nr 52, poz. 420; Nr 157, poz. 124, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679 i Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012 r. poz. 567)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/293/2012 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nadarzyn w części: § 2, § 3, § 5 ust. 8, § 6 ust. 2 lit. b i c, ust. 3 lit. b i d i ust. 7, § 12 ust. 1, 2 i 3, § 14 ust. 1, 2, 5 i 7, § 15 ust. 5, 6, 7 i 8, § 16, § 17, § 20, § 22 ust. 1, 3 i 4 oraz § 23 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nadarzyn.*

Uzasadnienie

Rada Gminy Nadarzyn w 28 listopada 2012 r. podjęła uchwałę w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nadarzyn*

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił art. 4 ust. 1 i 2 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, w ust. 2 został natomiast określony zakres uregulowań, którego uszczegółowienia powinna dokonać rada

gminy w regulaminie. Regulamin określa zatem szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
 - b) uprzążanie 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) 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).

W świetle poczynionych uwag za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami (w szczególności z normą upoważniającą, z konstytucyjną zasadą praworządności – art. 7 Konstytucji RP, z wynikającymi z przepisów konstytucyjnych warunkami legalności aktu wykonawczego) należy uznać, wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy, a przekazanych do unormowania regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

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

Nadto Rada Gminy Nadarzyn wprowadzając § 3 Regulaminu słowniczek określonych w nim pojęć istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Wynikający z art. 4 ust. 2 ustawy zakres upoważnienia do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie obejmuje bowiem, w żadnej ze spraw wymienionych w pkt 1 – 8, uprawnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek pojęć ich dotyczących. Brak upoważnienia rady w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w regulaminie na jego potrzeby własnych definicji pojęć (przez co rozumieć należy przepisy ustawowe zmodyfikowane lub utworzone na użytek zaskarżonej uchwały), w tym ustalania znaczenia określeń ustawowych, jaki i do powtarzania w nim definicji ustawowych. Niezgodność z prawem dokonywania powtórzeń w regulaminie definicji ustawowych, jest ponadto uzasadniona okolicznością, że interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, w której go powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt. II OSK 170/10). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie

upoważniającej. W świetle poczynionych uwag, należy stwierdzić nieważności tych wszystkich przepisów § 3 Regulaminu, które definiują pojęcia wcześniej już zdefiniowane w ustawach i rozporządzeniach, tj.:

- nieruchomości (modyfikacja definicji wynikającej z art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego),
- budynek mieszkalny jednorodzinny (powtórzenie definicji z art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 Prawo budowlane),
- budynek zamieszkania zbiorowego (modyfikacja definicji z § 3 pkt 5 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie),
- zabudowa jednorodzinna (modyfikacja definicji z § 3 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie),
- zabudowa zagrodowa (powtórzenie definicji z § 3 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie),
- budynek użyteczności publicznej (powtórzenie definicji z § 3 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie),
- chodniki (powtórzenie definicji z art. 5 ust.1 pkt 4 ustawy),
- właściciele nieruchomości (modyfikacja definicji z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy),
- odpady komunalne (modyfikacja definicji z art. 3 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach),
- odpady niebezpieczne (modyfikacja definicji z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach),
- odpady biodegradowalne (modyfikacja definicji z art. 3 ust. 3 pkt 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach),
- odpady zielone (modyfikacja definicji z art. 3 ust. 3 pkt 8b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach),
- odpady opakowaniowe (modyfikacja definicji z art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych),
- selektywne zbieranie odpadów (powtórzenie definicji z art. 3 ust.3 pkt 15a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach),
- nieczystości ciekłe (modyfikacja definicji z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy),
- zbiorniki bezodpływowe (modyfikacja definicji z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy),
- stacje zlewne (modyfikacja definicji z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy),
- zwierzęta domowe (modyfikacja definicji z art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt),
- zwierzęta gospodarskie (modyfikacja definicji z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich),
- zwierzęta bezdomne (powtórzenie definicji z art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt).

Za zasadne należy uznać także stwierdzenie nieważności tych przepisów § 3 Regulaminu, w których prawodawca utworzył na użytek zaskarżonej uchwały własne

definicje określeń, w tym tych zawartych w ustawie upoważniającej, tj. takich określeń jak: Regulamin, ustawa (przy czym błędnie przywołana została publikacja aktu), Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2014, Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami, zabudowa wielorodzinna, uprawnione jednostki gospodarcze, odbiorcy odpadów, umowy, dokumenty potwierdzające wywóz odpadów, odpady komunalne zmieszane, odpady wielkogabarytowe, odpady elektryczne i elektroniczne, odpady budowlane, punkt selektywnego zbierania, punkt zbiórki odpadów problemowych, stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, harmonogram, czy chów zwierząt. Istotne naruszenie prawa przez organ we wszystkich wskazanych powyżej przypadkach wynika z faktu braku delegacji ustawowej opartej na art. 4 ust. 2 ustawy do formułowania definicji własnych w/w pojęć oraz do dokonywania powtórzeń i modyfikacji definicji ustawowych, a także z okoliczności naruszenia opisanym słowniczkiem pojęć wymogów poprawnej legislacji, mających swoje umocowanie, chociażby w dyrektywach rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

Rada Gminy Nadarzyn przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, określając w **§ 5 ust. 8** obowiązki dotyczące usuwania z terenu nieruchomości wraków pojazdów mechanicznych poprzez odwołanie do ustawy z dnia 20 stycznia 2005 o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Nadto przekroczona została delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 ustawy poprzez określenie w **§ 6 ust. 2 lit. b i c** Regulaminu obowiązków właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w zakresie składania do Urzędu Gminy Nadarzyn deklaracji dotyczących liczby osób zamieszkujących na nieruchomości i ustalenia wysokości miesięcznej opłaty za wywóz odpadów oraz uiszczania na rzecz Gminy Nadarzyn należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Obowiązki składania deklaracji i uiszczania opłaty wynikają bezpośrednio z art. 6h, 6i, 6m ustawy, natomiast skutki niezłożenia deklaracji i nieuiszczenia opłaty z art. 6o i 6p ustawy.

W ocenie organu nadzoru nałożony na właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy w **§ 6 ust. 3 lit. b i d** Regulaminu obowiązek zawarcia umowy przekracza upoważnienie art. 4 ust. 2 ustawy. Regulacja ta stanowi powtórzenie art. 6 ust. 1 ustawy, z którego to przepisu wynika, że właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi. W art. 6 ust. 1a ustawy upoważniono radę do ustalenia innych sposobów dokumentowania wywozów odpadów. Z tej delegacji nie sposób jednak wyprowadzić uprawnienia rady gminy do ustalenia okresu przechowywania dokumentów (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 650/06).

Brak jest również podstaw prawnych do ustalenia w Regulaminie (**§ 6 ust. 7**) obowiązków odbiorcy odpadów (przedsiębiorcy), który w wyniku przetargu lub powierzenia jest wykonawcą wywozu odpadów komunalnych. Obowiązki odbiorców odpadów kształtowane są bezpośrednio przez przepisy ustawy, w szczególności Rozdziału 4a i 4b ustawy, a nadto przez uchwałę w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, która jest aktem prawa miejscowego, czy umowę zawartą z przedsiębiorcą, zaś

sankcje za naruszanie przepisów ustawy określone zostały w Rozdziale 4d ustawy.

Brak jest również umocowania ustawowego do nałożenia na organizatorów imprez plenerowych obowiązków polegających na ustawieniu odpowiedniej liczby pojemników na odpady i uprzątnięciu terenu niezwłocznie po zakończeniu imprezy, a także zapewnieniu dostępu do sanitariatów przenośnych, wynikających z **§ 12 ust. 1 i 2** Regulaminu. Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, a tylko oni mogą być adresatami 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).

Nie znajduje oparcia w ustawie nałożony w **§ 12 ust. 3** Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązek w zakresie utrzymania urządzeń służących do zabawy dzieci we właściwym stanie technicznym i sanitarnym oraz należytej estetyce na nieruchomościach, na których znajdują się place zabaw dla dzieci.

Za niezgodny z prawem należy uznać wprowadzony w **§ 14 ust. 1 i 2** Regulaminu zakaz spalania jakichkolwiek odpadów w pojemnikach i koszach na odpady oraz zakaz spalania odpadów zawierających tworzywa sztuczne, smołę, gumę i inne substancje syntetyczne (zakazy te wynikają bowiem z art. 8 i art. 13 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach), jak również zawarty w **§ 14 ust. 5** Regulaminu zakaz tworzenia lub korzystania z nielegalnych składowisk odpadów (zakaz wynikający z art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 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.

Nie znajduje oparcia w ustawie ustalony w **§ 14 ust. 7** Regulaminu zakaz usuwania odpadów budowlanych zawierających azbest w sposób niezgodny z jednoznacznymi przepisami dotyczącymi usuwania wyrobów zawierających azbest. Sposób i warunki usuwania wyrobów zawierających azbest określa rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest (Dz.U. Nr 71, poz. 649, z późn. zm.).

W ocenie organu nadzoru nałożony na właścicieli nieruchomości w **§ 15 ust. 5** Regulaminu obowiązek przechowywania dokumentów potwierdzających wykonanie usługi opróżnienia zbiornika i wywozu nieczystości ciekłych przekracza upoważnienie art. 4 ust. 2 ustawy. Regulacja ta stanowi powtórzenie art. 6 ust. 1 ustawy, z którego to przepisu wynika, że właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie

działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi. W art. 6 ust. 1a ustawy upoważniono radę do ustalenia innych sposobów dokumentowania wywozów odpadów. Z tej delegacji nie sposób jednak wyprowadzić uprawnień rady gminy do ustalenia okresu przechowywania dokumentów (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 650/06).

Odnośnie **§ 15 ust. 6, 7 i 8** Regulaminu 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.

Ponadto Rada Gminy Nadarzyn w **§ 16 ust. 1** Regulaminu 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. Ponadto w **§ 16 ust. 2 i 3** Regulaminu wprowadzono niemające oparcia w przepisach ustawy obowiązki uprzątnięcia śniegu i lodu z chodników w sposób nie zakłócający ruchu pieszych i pojazdów oraz umożliwiające późniejsze usunięcie śniegu przez służby zimowego utrzymania dróg oraz regulację dotyczącą częstotliwości usuwania śniegu z chodników.

Wykracza również poza delegację ustawową obowiązek nałożony w **§ 16 ust. 5** Regulaminu, polegający na zobowiązaniu właścicieli nieruchomości do usuwania w bezpieczny sposób z dachów budynków sopli lodu i nawisów śniegu stanowiących niebezpieczeństwo dla przechodniów lub pojazdów. Nadto tę kwestię od dawna szczegółowo reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2010 r. Nr 243 poz. 1623, z późn. zm.), w szczególności art. 61. Zgodnie z nim właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powódzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

W **§ 16 ust. 4** Regulaminu wprowadzono zakaz stosowania środków chemicznych rozpuszczających śnieg i lód w bezpośredniej bliskości trawników, zieleńców i innych terenów zielonych. 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).

Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy upoważnia radę do określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Do kompetencji Rady, podejmującej uchwałę w tym zakresie, należy zatem wskazanie warunków, by opisane wyżej czynności były dopuszczalne, w tym zwłaszcza zapewniających usuwanie - zgodnie z ustawą - powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Ustawa nie wprowadza bowiem generalnego zakazu mycia i naprawy pojazdów samochodowych na własnej nieruchomości. Zbyt daleko idące, zdaniem organu nadzoru, jest ustalenie w § 17 ust. 1 Regulaminu dopuszczalności mycia samochodów poza myjniami tylko w przypadku samochodów osobowych i dostawczych o masie do 3,5 tony. Ponadto uzależnienie w § 17 ust. 2 i 3 Regulaminu możliwości mycia i napraw pojazdów od posiadania tytułu własności nieruchomości oraz braku uciążliwości dla innych osób i środowiska, wkracza w stosunki umowne i regulację prawa sąsiedzkiego, uregulowane w przepisach Kodeksu cywilnego. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy nie daje także podstaw do wprowadzenia w § 17 ust. 4 Regulaminu generalnego zakazu odprowadzania zanieczyszczeń ropopochodnych na grunt lub do wód powierzchniowych (zakaz wynikający z art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, a w zakresie zanieczyszczania lasów także z art. 162 Kodeksu wykroczeń).

W § 20 Regulaminu uregulowano, jakie psy uznawane są za bezpańskie, a także rozstrzygnięto o sposobie postępowania z takimi psami. Regulacja w tym zakresie wykracza poza zakres unormowań regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Kwestie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt - Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, z późn. zm.). Zadaniem legislacji gminnej wynikającej z upoważnienia z art.4 pkt 4 ustawy jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale nie wszystkich obowiązków, lecz tylko tych, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Upoważnienie to nie dotyczy możliwości ustalenia zasad postępowania ze zwierzętami bezdomnymi.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy uprawnia radę gminy wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w § 22 ust. 1 Regulaminu podmiotów (tu właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku, a co za tym idzie obciążenia ich kosztami jego realizacji (§ 22 ust. 4 Regulaminu) – vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12. Nadto w § 22 ust. 3 Regulaminu wskazano częstotliwość wykonywania deratyzacji, co jest sprzeczne z art. 4 pkt 8 ustawy, który stanowi upoważnienie do określenia terminów przeprowadzania deratyzacji, nie zaś jej częstotliwości. Dodać wypada, że deratyzacja miejsc

przebywania zwierząt lub miejsc przechowywania i przetwarzania zwłok zwierzęcych, produktów, środków żywienia zwierząt, może być nakazana rozporządzeniem powiatowego lekarza weterynarii, wojewody, bądź ministra właściwego do spraw rolnictwa na podstawie art. 45-47 ustawy z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342, z późn. zm.).

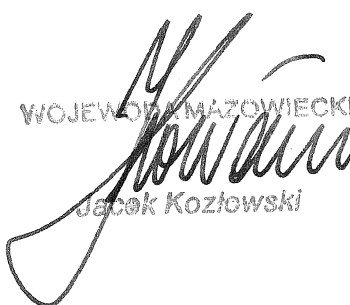
§ 23 ust. 1 Regulaminu dotyczy kontroli wypełniania obowiązków określonych w regulaminie. Zdaniem organu nadzoru unormowanie to wychodzi poza upoważnienie ustawowe. Obowiązki organu wykonawczego gminy w odniesieniu do czystości i porządku w gminie wynikają wprost z tej ustawy, np. art. 9u i 9v, natomiast obowiązki straży gminnej wynikają z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.).

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy Nadarzyn uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nadarzyn 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 XXVII/293/2012 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 28 listopada 2012 r. *w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nadarzyn* 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.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski