



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia *11 stycznia* 2013 r.

LEX-I.4131. *234* .2013.MK

***Rada Miasta Sulejówek  
ul. Dworcowa 55  
05-070 Sulejówek***

### **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 2003r. 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 XXXV/266/2012 Rady Miasta Sulejówek z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Sulejówek” w części: § 2, § 3 pkt 1, 3, 4, 5, § 6 pkt 4 i 5, § 10, § 12 ust. 2, § 14, § 17 ust. 7, § 22 ust. 2 pkt 3, § 23, § 26, 27 i 28 oraz § 30 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Sulejówek.

### **Uzasadnienie**

Rada Miasta Sulejówek w dniu 6 grudnia 2012 r. podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Sulejówek”.

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) 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) 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 Miasta Sulejówek wprowadzając w § 2 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, uprawnień 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 przepisów § 2 Regulaminu, które tworzą definicje gospodarstwa domowego.

Za zasadne należy uznać także stwierdzenie nieważności tych przepisów § 2 Regulaminu, w których prawodawca utworzył na użytek zaskarżonej uchwały własne definicje określeń, w tym tych zawartych w ustawie upoważniającej, tj. takich określeń jak: ustawa, Krajowy Plan Gospodarki Odpadami, RIPOK, PSZOK, zastępcza instalacja – planowy RIPOK, zastępcza instalacja – po rozbudowie RIPOK, zastępcza instalacja do czasu wybudowania RIPOK. 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.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta Sulejówek przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy, określając następujące obowiązki właścicieli nieruchomości:

- *uprzątnięcie poprzez: zmiatanie, zbieranie, zmywanie, itp. zanieczyszczeń 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 w tym samym utrzymywanie ich należytego stanu sanitarno-higienicznego (§ 3 pkt 1 Regulaminu);*
- *utrzymanie w czystości i porządku nieruchomości sąsiednich, bez których nieruchomość zabudowana nie mogłaby być prawidłowo użytkowana (§ 3 pkt 5 Regulaminu).*

Rada Miasta nie może nakładać na właścicieli nieruchomości żadnych obowiązków, polegających na uprzątnięciu zanieczyszczeń z tej części nieruchomości, która nie służy do użytku publicznego, bowiem zgodnie z art. art. 4 pkt. 1 lit. c ustawy jest uprawniona do wprowadzenia wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Rada Miasta Sulejówek przekroczyła również granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy, określając następujące obowiązki właścicieli nieruchomości:

- *niezwłoczną wymianę piasku na placach zabaw dla dzieci w przypadku stwierdzenia jego zanieczyszczenia odchodami zwierzęcymi lub innymi zanieczyszczeniami zagrażającymi bezpieczeństwu korzystających (§ 3 pkt 4);*
- *niezwłoczne usuwanie z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku budów i remontów lokali oraz budynków (§ 3 pkt 3).*

Brak jest również podstaw prawnych do ustalenia w Regulaminie (§ 6 pkt 4 i 5 oraz § 10 Regulaminu) obowiązków odbiorcy odpadów (przedsiębiorcy), który jest uprawniony do wywozu odpadów komunalnych, a także przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Obowiązki odbiorców odpadów kształtowane są bezpośrednio przez przepisy ustawy, w szczególności Rozdziału 4, 4a i 4b ustawy, a nadto przez uchwałę w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, która jest aktem prawa miejscowego, uchwałę w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zezwolenie, czy umowę zawartą z przedsiębiorcą, zaś sankcje za naruszanie przepisów ustawy określone zostały w Rozdziale 4d i 5 ustawy.

Ponadto organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, a tylko on może być adresatem obowiązków

dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie przepis w takim brzmieniu powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. Nr 62, poz. 504, z późn. zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie w postaci odpowiedniego upoważnienia, (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010r. sygn. akt II SA/Bd 1336/10). Wobec powyższego nie można uchwałą nałożyć na organizatorów imprez masowych, obowiązków polegających na zapewnieniu wystarczającej ilości urządzeń do zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, utrzymywania czystości wokół nich oraz niezwłocznego usuwania urządzeń po zakończeniu oczyszczania terenu (§ 12 ust. 2 Regulaminu). W kontekście ww. nie można również zobowiązać w regulaminie organizatora imprezy masowej do wyposażenia miejsca, na którym odbywa się ona w jeden pojemnik lub worek o pojemności 120 l na 50 osób uczestniczących w imprezie oraz w szalety przenośne w ilości jeden szalec na 100 osób uczestniczących w imprezie, jak i zobowiązać organizatora imprezy do zawrzeć umowy z przedsiębiorcami na dostarczenie pojemników, worków i szalec oraz opróżnianie i uprzątnięcie ich (§ 14 Regulaminu).

Organ nadzoru stwierdza nadto, iż zapis § 17 ust. 7 stanowiący, iż *zabrania się odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odsiąków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są nieczystości płynne pochodzenia bytowego*, przekracza granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy. 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. Sposób korzystania z nawozów naturalnych uregulowany został w ustawie z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. Nr 147, poz. 1033, z późn. zm.).

W ocenie organu nadzoru regulacja § 30 ust. 1 Regulaminu poprzez zapis mówiący, iż Straż Miejska w Sulejówku, inni upoważnieni przez Burmistrza Miasta Sulejówek 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, 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.).

Ponadto wprowadzenie w § 22 ust. 2 pkt 3 Regulaminu, obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe poprzez zapisy zobowiązujące do utrzymywania zwierzęcia domowego w sposób uniemożliwiający zakłócanie przez nie ciszy i spokoju przekracza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/GL 531/07, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Bd 1336/10). § 23 Regulaminu wykracza poza materię upoważnienia ustawowego, gdyż reguluje materię dotyczącą zwierząt wykorzystywanych do celów specjalnych, których byt określony jest na podstawie odrębnych przepisów, regulujących szczegółowe zasady działania jednostek Polskich Sił Zbrojnych, Policji, Straży Granicznej i innych formacji podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, służb kontroli celnej, straży miejskiej, służby więziennej, ratownictwa.

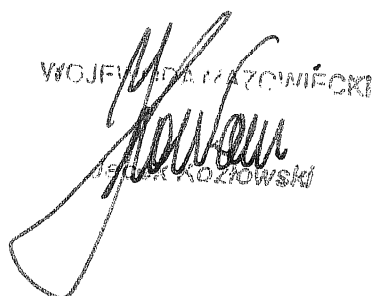
Organ nadzoru stwierdza również, iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy uprawnia radę gminy wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w § 26 Regulaminu podmiotów (tu właścicieli 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 (§ 28 Regulaminu) – vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12. Nadto w § 27 Regulaminu wskazano, iż w przypadku występowania populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Rada Miasta określi odrębną uchwałą obszary deratyzacji oraz termin jej przeprowadzenia co jest sprzeczne z art. 4 pkt 8 ustawy, który stanowi upoważnienie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

Organ nadzoru wskazuje nadto, iż z treści uchwały nie wynika aby Regulamin będący przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego był uchwalony po zaciągnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, co wynika wprost z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXV/266/2012 Rady Miasta Sulejówek z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Sulejówek” w części wskazanej w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu 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 WARSZAWSKI  
  
JÓZEF KROZOWSKI