



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 21 stycznia 2013 r.

LEX-I.4131.2012.MZ

Rada Gminy Stanisławów
ul. Rynek 32
05-304 Stanisławów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając 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. 145, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 243, poz. 1485, z 2009 Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz.1241 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i poz.146. Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675 oraz z 2011r. Nr 21 poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217 poz. 1281, z 2012r. Nr 567)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/107/2012 z dnia 18 grudnia 2012r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Stanisławów w części: § 2, § 3, § 5 ust. 1 pkt 4, 5, 6, 7, 8, 9 i 10, § 6 pkt 1, 3 i 4, § 8 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 i 13, § 13 ust.1 pkt 1, §14 ust.1 i 2, § 15 ust.1, § 16, § 17, § 19 pkt 1 lit. a, b, c, d, e, f i h i pkt 2 lit. b i c, § 20, § 22, § 25 i § 27 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Stanisławów.

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2012r. Rada Gminy Stanisławów podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Stanisławów. Podstawę prawną do wydania uchwały stanowi 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 myjniemi i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
 - a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
 - 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
 - 4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
 - 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
 - 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
 - 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Wymienione powyżej elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12).

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.

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, 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 **§ 2** Regulaminu, które definiują pojęcia wcześniej już zdefiniowane w ustawach i rozporządzeniach, tj.: nieruchomości, budynek użyteczności publicznej, właściciel nieruchomości, gospodarowanie odpadami, odpady komunalne, odpady zielone, odpady niebezpieczne, region gospodarki odpadami, regionalna instalacja do przetwarzania odpadów (komunalnych), nieczystości ciekłe, zbiorniki bezodpływowe, zwierzęta domowe, zwierzęta gospodarskie, zwierzęta bezdomne.

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: regulamin, ustawa, jednostka wywozowa, nieruchomość zamieszkała, nieruchomość niezamieszkała, odpady komunalne wielkogabarytowe, odpady budowlano-remontowe i rozbiórkowe, harmonogram. 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.

W **§ 3** Regulaminu Rada Gminy Stanisławów 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).

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

- *podłączenie do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię ścieków (§ 5 ust. 1 pkt 4 Regulaminu)*. Obowiązek ten stanowi powtórzenie przepisu ustawy (art. 5 ust. 1 pkt 2).
- *niezwłoczne usuwanie z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku remontu i modernizacji lokali i budynków (§ 5 ust. 1 pkt 5 Regulaminu)*; odnośnie obowiązku określonego w **§ 5 ust. 1 pkt 5** Regulaminu wskazać należało, że związane z odpadami obowiązki podmiotów świadczących usługi w zakresie budowy, rozbiórki i remontu obiektów (wytwórców odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach - vide art. 3 pkt 22 tej ustawy), zawiera ustawa o odpadach, zatem Rada nie może bez ustawowego upoważnienia przerzucać wszystkich obowiązków związanych z usuwaniem z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku remontu.
 - utrzymywanie nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych w stanie wolnym od zachwaszczenia (§ 5 ust. 1 pkt 6 Regulaminu)*; obowiązek ten wykracza poza materię określoną w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 625/12);
 - utrzymywanie rowów melioracyjnych, odwadniających, w stanie drożności (§ 5 ust. 1 pkt 7 Regulaminu)*; nałożone obowiązki nie mieszczą się w katalogu wymagań związanych z utrzymaniem czystości na terenie nieruchomości (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 650/06);
- *usuwania suchych drzew i krzewów oraz drzew i krzewów zagrażających zdrowiu i życiu po uprzednim uzyskaniu stosownego zezwolenia Wójta Gminy Stanisławów lub Nadleśnictwa (§ 5 ust. 1 pkt 8 Regulaminu)*. Kwestia usuwania drzew i krzewów z nieruchomości została kompleksowo uregulowana w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.) i nie może być sankcjonowana w regulaminowo;
- *oznaczenie nieruchomości przez umieszczenie w widocznym miejscu tablicy z numerem porządkowym nieruchomości (§ 5 ust. 1 pkt 9 Regulaminu)*; art. 47b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz.1287) stanowi, że właściciele nieruchomości zabudowanych lub inne podmioty uwidocznione w ewidencji gruntów i budynków, które takimi nieruchomościami władają, mają obowiązek umieszczenia w widocznym miejscu na ścianie frontowej budynku tabliczki z numerem porządkowym w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o ustaleniu tego numeru. Nadto brak jest podstaw prawnych do określania w regulaminie obowiązków informacyjnych właścicieli nieruchomości;
 - *utrzymywanie ogrodzeń w należyтым stanie technicznym (§ 5 ust. 1 pkt 10 Regulaminu)*, obowiązek ten nie mieści się w ramach uprawnień Rady Gminy do ustalenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Ponadto zapewnienie możliwości utrzymania właściwego stanu technicznego obiektu budowlanego wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi m.in. ogrodzenia, wynika z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010r. Nr 243 poz.1623, z późn. zm.).

W § 6 Rada Miasta 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 (§ 6 pkt 1), oraz rozszerzyła obowiązek uprzątnięcia poprzez likwidowanie śliskości na chodnikach, drogach wewnętrznych, ulicach, placach w okresie mrozów i opadów śnieżnych (§ 6 pkt 4), usuwania nawisów (sopli) z okapów rynien i innych części nieruchomości oraz rozszerzyła obowiązek uprzątnięcia połaci dachowych (§ 6 pkt 3). Nadto tę kwestię 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 powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

Brak jest również podstaw prawnych do ustalenia w § 8 Regulaminu następujących zakazów:

-*spalania gumi, tworzyw sztucznych, odzieży, mebli i innych odpadów komunalnych na powierzchni ziemi, w instalacjach grzewczych budynków i w pojemnikach na odpady (§ 8 pkt 1).* Zakazy te wynikają bowiem z art. 8 i art. 13 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach.

- *niszczenia lub uszkodzenia obiektów małej architektury, urządzeń wyposażenia placów zabaw, urządzeń do zbierania odpadów, urządzeń stanowiących elementy infrastruktury komunalnej (np. hydrantów, transformatorów, linii energetycznych i telekomunikacyjnych), lamp oświetleniowych, wiat przystankowych (§ 8 pkt 2).* W tym zakresie mieć należy na uwadze, że zakaz takiego zachowania wynika z przepisów art. 143 Kodeksu wykroczeń.

-*umieszczania na pniach drzew afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń i.t.p (§ 8 pkt 3).* Zakaz ten zawiera się w zakresie przedmiotowym przepisu art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, który określa: kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nie przeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze, ograniczenia wolności albo grzywny

-*wprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dla dzieci i uprawiania sportów (§ 8 pkt 4).* W Regulaminie Rada wprowadziła również obowiązek, odnoszący się do wszystkich zwierząt domowych, *niewprowadzania zwierząt do budynków użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak zapis ten nie dotyczy osób niewidomych korzystających z pomocy psów-przewodników (§19 pkt 2 lit. b)* oraz *niewprowadzania zwierząt domowych na tereny placów zabaw, piaskownic dla dzieci, oraz tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał Rady Gminy (19 pkt 2 lit. c).* Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie całkowitego zakazu prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12). Również

obowiązek właścicieli psów, oznakowania tabliczką ostrzegawczą bramy lub furtki wejściowej na teren nieruchomości, na której utrzymywane jest zwierzę, mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi, określony **§19 pkt 1 lit. h** Regulaminu, przekracza delegację ustawową, bowiem nie dotyczy on terenu przeznaczonego do wspólnego użytku.

- *zakopywania odpadów oraz padłych zwierząt (§ 8 pkt 5)*. Ponadto w **§ 22** Regulaminu Rada nałożyła obowiązek unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych przez właścicieli nieruchomości, właścicieli nieruchomości, na których znajduje się padłe zwierzę, zarządcy drogi (gdy padłe zwierzę znajduje się na jezdni lub w obrębie pasa drogowego) oraz gminy (na pozostałych terenach). Zakaz określony w **§ 8 pkt 5** oraz obowiązek określony w **§ 22** Regulaminu przekraczają delegację ustawową. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku nie definiuje pojęcia zwłok zwierzęcych. Definicja taka zawarta jest w ustawie z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342, z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 26 tej ustawy przez zwłoki zwierzęce należy rozumieć zwierzęta padłe lub zabite w celu innym niż spożycie przez ludzi. Odpadów zwłok zwierzęcych dotyczy rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1774/2002/WE z dnia 3 października 2002 roku ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Art. 2 ust. 3 pkt 6 ustawy o odpadach stanowi, że przepisy ustawy o odpadach nie naruszają postanowień wskazanego rozporządzenia wspólnotowego, które stosuje się bezpośrednio i przepisy prawa krajowego nie mogą być z nim sprzeczne. Szczegółowy sposób postępowania ze zwłokami zwierzęcymi w przypadku zagrożenia epidemią reguluje natomiast ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

- *indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych w miejsca do tego nieprzeznaczone (§ 8 pkt 6 Regulaminu), wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego stacjami zlewnymi (§ 8 pkt 7 Regulaminu), indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości (§ 8 pkt 8 Regulaminu), wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów i nieczystości ciekłych (§ 8 pkt 9 Regulaminu), wyrzucania odpadów komunalnych pochodzących z gospodarstw domowych, sklepów, punktów gastronomicznych i usługowych oraz innych nieruchomości, do koszy ulicznych oraz pojemników innych właścicieli (§ 8 pkt 10 Regulaminu), stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska do usuwania śniegu i błota (§ 8 pkt 11 Regulaminu) oraz odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz ośliaków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są ścieki bytowe (§ 8 pkt 13 Regulaminu)*. Zakaz tworzenia lub korzystania z nielegalnych składowisk odpadów wynika 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). 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.

W **§ 13 ust. 1 pkt 1**, **§ 14 ust. 1 i 2**, i **§ 17** Regulaminu Rada Gminy dokonała modyfikacji regulacji, wynikającej z przepisów ustawy. Zgodnie z art. 5 ust.1 pkt 3b oraz art.

6 ust. 1 ustawy właściciele nieruchomości zobowiązani są do pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Warunki wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię ścieków, zostały określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zatem, postanowienia przyjęte przez Radę Gminy w **§ 14 ust. 1 i 2** Regulaminu stanowią modyfikację regulacji ustawowej-przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest bowiem obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych;

W **§ 13 ust. 1 pkt 1** Regulaminu Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości niezamieszkałych do zawarcia umów na odbiór odpadów komunalnych z jednostką wywozową, wpisaną do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy Stanisławów, natomiast na mocy **§ 15 ust. 1** właściciele nieruchomości zostali zobowiązani do zawarcia umowy na opróżnienie zbiorników bezodpływowych z przedsiębiorcą posiadający zezwolenie Wójta Gminy Stanisławów na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu gminy Stanisławów. Zapisy **§ 13 ust. 1 pkt 1** oraz **§ 15 ust. 1** Regulaminu stanowią modyfikację art. 6a ust.1 ustawy, w świetle którego właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek w zakresie pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych, są obowiązani 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 lub gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej.

W ocenie organu nadzoru nałożony na właścicieli nieruchomości w **§ 17** Regulaminu obowiązek przechowywania dokumentów potwierdzających wykonanie usługi odbierania odpadów komunalnych i opróżniania zbiorników bezodpływowych przekracza upoważnienie art. 4 ust. 2 ustawy. Regulacja **§ 17 ust. 1 pkt 1 i 2** stanowi powtórzenie art. 6 ust. 1 ustawy, zgodnie z dyspozycją wskazanego przepisu, obowiązek udokumentowania wykonywany jest przez okazanie umów i dowodów płacenia za takie usługi. Nadto, w **pkt 2 ust. 1 § 17** Regulaminu na właścicieli nieruchomości nałożono obowiązek przechowywania dowodów opłata za zaświadczone usługi przez okres co najmniej 1 roku. Na mocy art. 6 ust. 1a ustawy rada, w drodze uchwały, może określić inne sposoby 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).

Brak jest również umocowania ustawowego do nałożenia na organizatorów imprez obowiązków polegających na zawarciu umowy na odbiór odpadów z jednostką wywozową, zapewnienia na czas trwania imprezy odpowiedniej ilości szaleatów oraz pojemników na odpady, utrzymania czystości i porządku podczas imprezy, oczyszczenia i sprzątnięcia terenu przyległego, jeżeli zanieczyszczenia powstały w związku z imprezą, pozbycia się zgromadzonych odpadów i nieczystości ciekłych zgodnie z przepisami ustawy, wynikających z **§ 16** 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).

W § 19 Regulaminu ustalono, iż do właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe, w odniesieniu do psów, należą m.in. obowiązki: zarejestrowania psa rasy uznanej za agresywną w terminie 30 dni od dnia wejścia w jego posiadanie (§ 19 pkt 1 lit. a), zarejestrowania posiadania psa rasy uznanej za agresywną w terminie 3 miesiące od dnia uchwalenia niniejszego regulaminu (§ 19 pkt 1 lit. b), uzyskania zezwolenia Wójta Gminy Stanisławów na utrzymanie psa rasy uznanej za agresywną (§ 19 pkt 1 lit. c), systematycznego szczepienia psów przeciwko wściekliźnie zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych (§ 19 pkt 1 lit. e), okazanie osobie uprawnionej do kontroli dokumentu potwierdzającego szczepienie psa (§ 19 pkt 1 lit. f). Jednakże obowiązki te wynikają z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej. Kwestię poddawania psów szczepieniom ochronnym reguluje ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. W art. 56 ust. 1 i ust. 2 wymienionej ustawy zamieszczono obowiązek poddawania psów w wieku powyżej 3 miesiąca raz na 12 miesięcy szczepieniu przeciwko wściekliźnie. Z kolei wymóg uzyskania zezwolenia właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną wynika z art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Oznacza to, że nie jest to materia regulowana prawem miejscowym. Podobnie obowiązek, zamieszczony w § 19 pkt 1 lit. d Regulaminu, opłacania podatku od posiadania psów, jeżeli Rada Gminy ustaliła jego wysokość, który wynika z odrębnej uchwały rady gminy, podejmowanej na podstawie przepisów art. 18a i 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2010r. Nr 95 poz.613, z późn. zm.).

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.

Nadto, normy zawarte w § 25 Regulaminu, dotyczące deratyzacji wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego. 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 § 25 ust. 1, 2 i 4 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 (§ 25 ust. 4 Regulaminu) – vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r.

sygn. akt II SA/Bd 174/12.

W § 25 ust. 3 Regulaminu Rada nie ustaliła ani terminów ani obszarów podlegających deratyzacji, delegując uprawnienie do określenia obszarów na wójta stanowiąc, cyt. „*W przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzających zagrożenie sanitarne, Wójt gminy Stanisławów, określi w drodze rozporządzenia, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz, termin jej przeprowadzenia.*”

W § 27 Regulaminu wskazano, że „*Kto nie wykonuje obowiązków określonych w Regulaminie podlega karze grzywny na podstawie art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r. poz. 391).*” Postanowienie wskazanego wyżej paragrafu stanowi powtórzenie regulacji art. 10 ust. 2a ustawy. Nadto, rada gminy, w świetle orzeczeń sądów administracyjnych (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 2011 r. sygn. akt II SA/Bd 939/11), nie może w regulaminie określać kar związanych z przestrzeganiem ustaw, w tym ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy Stanisławów uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Stanisławów* 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 Rady Gminy Stanisławów Nr XXI/107/2012 z dnia 18 grudnia 2012r. *w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Stanisławów*, 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
Jacek Kozłowski