



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 14 stycznia 2013 r.

LEX-I.4131. 244 .2012.AJS

***Rada Miejska w Piastowie
ul. 11 Listopada 2
05-820 Piastów***

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 XXIX/167/2012 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Piastowa w części*: § 2, § 3, § 4 pkt 2-5, 8, 12, 13, 15, 17, 19, 20, 25, 26, 27, 29 lit. e, 32, § 8 ust. 7, § 16 ust. 2, § 17, § 22 ust. 2, 3 i 10, § 26, § 28 ust. 4-6, § 31, § 34 pkt 2 lit. b, c, g i l, § 37, § 38 ust. 4 pkt 3 i 4, § 40 ust. 3 i 4 oraz § 41 ust. 2 i 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Piastowa.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Piastowie w dniu 18 grudnia 2012 r. podjęła uchwałę w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Piastowa*.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił art. 4 ust. 1 i 3 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) wyznaczenia 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 Miejska w Piastowie 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.: regulamin, odpady, nieczystości ciekłe, zbiorniki bezodpływowe, zwierzęta domowe, zwierzęta gospodarskie, zwierzęta bezdomne, selektywne zbieranie odpadów, właściciel nieruchomości, właściciel lokalu, lokator, czy ścieki.

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 2014, Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami 2014, harmonogram, burmistrz, czy przedsiębiorcy. 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 Miejska w Piastowie w § 3 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 Miejska w Piastowie przekroczyła granice delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy, określając następujące obowiązki właścicieli nieruchomości:

- *przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, lub jeżeli brak sieci kanalizacyjnej, do zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych; gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych w przypadku gdy nie ma możliwości podłączenia do sieci kanalizacyjnej; zawarcie umowy na opróżnianie zbiornika bezodpływowego lub osadnika oczyszczalni przydomowej przypadku gdy nieruchomość nie jest podłączona do kanalizacji; przyłączenie nieruchomości do nowej sieci kanalizacyjnej w terminie 18 miesięcy od dnia przekazania jej do eksploatacji (§ 4 pkt 2-5 Regulaminu).* Nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązków w tym zakresie stanowi modyfikację obowiązków wynikających wprost z art. 5 ust.1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy;
- *uprzętnianie i zbieranie odpadów z powierzchni nieruchomości i wewnątrz budynków; (§ 4 pkt 8 Regulaminu);* Rada Miejska 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;
- *zagwarantowanie bezkolizyjnego dojazdu do wyznaczonego punktu zbierania odpadów (§ 4 pkt 12 Regulaminu);* Rada Miejska nie jest uprawniona do regulowania sposobu dojazdu do określonych terenów lub obiektów;
- *uprzątnianie, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, wraków pojazdów mechanicznych z terenu nieruchomości (§ 4 pkt 13 Regulaminu);* obowiązek usuwania wraków pojazdów mechanicznych wynika bezpośrednio z art. 18 ustawy z dnia 20 stycznia 2005r.

- o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. Nr 25, poz. 202, z późn. zm.), a zatem nie może być przedmiotem regulaminu. Analogiczny zarzut dotyczy ustaleń **§ 8 ust. 7** Regulaminu;
- *uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości udostępnionej do użytku publicznego; utrzymywanie czystości na przystankach, torowiskach, w przepustach, przejściach, pod mostami i wiaduktami itp.; utrzymywanie czystości na drogach i poza nimi w pasie o szerokości 20 m od każdej z linii rozgraniczających (§ 4 pkt 15, 18 i 27 Regulaminu);* Rada Miejska dokonała modyfikacji obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy poprzez pominięcie zapisu, iż właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych, a nadto rozszerzyła obowiązek uprzątnięcia na inne obszary;
 - *usuwanie suchych drzew i krzewów- zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (§ 4 pkt 17 Regulaminu);* kwestia usuwania drzew i krzewów 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 regulaminowo;
 - *utrzymywanie w stanie wolnym od zaśmiecenia wód powierzchniowych i ich najbliższego otoczenia (§ 4 pkt 19 Regulaminu);* zakaz zanieczyszczania wynika bezpośrednio z art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, a w zakresie zanieczyszczania lasów także z art. 162 Kodeksu wykroczeń;
 - *niezwłoczne usuwanie z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku budów i remontów lokali oraz budynków (§ 4 pkt 20 Regulaminu);* wskazać należy, że związane z odpadami obowiązki podmiotów świadczących usługi w zakresie budowy, rozbiórki i remontu obiektów (wytwórców odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach - vide art. 3 pkt 22 tej ustawy), zawiera ustawa o odpadach, zatem Rada nie może bez ustawowego upoważnienia przetrzucać wszystkich obowiązków związanych z usuwaniem z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku remontu i modernizacji lokali i budynków, na właścicieli nieruchomości;
 - *zgłaszanie do Urzędu Miejskiego faktu zauważenia bezdomnego psa lub zwierzęcia podejrzanego o wściekliznę (§ 4 pkt 25 Regulaminu);* 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 lub podejrzanymi o wściekliznę;

- *spalania lub niszczenia, w przypadku podejrzenia wystąpienia organizmów kwarantannowych, roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów, w wyniku decyzji podjętej przez wojewódzkiego inspektora ochrony roślin (§ 4 pkt 26 Regulaminu);* opisane zagadnienie zostało kompleksowo uregulowane w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. z 2008 r. Nr 133, poz. 849, z późn. zm.) i nie mogą być sankcjonowane regulaminowo.

Brak jest również podstaw prawnych do ustalenia w Regulaminie (§ 4 pkt 29 lit. e) obowiązków przedsiębiorców użytkujących tereny służące komunikacji publicznej utrzymania czytelnego i aktualnego rozkładu jazdy. Stosowanie rozkładu jazdy zostało uregulowane w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, z późn. zm.).

Odnosnie § 4 pkt 32, § 22 ust. 10 oraz § 28 ust. 4-6 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. Zasady postępowania z nawozami naturalnymi reguluje ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 147, poz. 1033, z późn. zm.).

W ocenie organu nadzoru nałożony na właścicieli nieruchomości w § 16 ust. 2 oraz § 31 ust. 4 i 5 Regulaminu obowiązek okazywania umowy i dowodów opłat 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 lub 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 pozbywania się odpadów lub nieczystości ciekłych. 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). § 31 ust. 6 Regulaminu dotyczy również 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.

Brak jest również podstaw prawnych do ustalenia w Regulaminie (§ 17) obowiązków odbiorcy odpadów lub przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Obowiązki tych podmiotów kształtowane są odpowiednio 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, czy umowę zawartą z przedsiębiorcą, zaś sankcje za naruszanie przepisów ustawy określone zostały w Rozdziale 4d ustawy.

Również zawarte w **§ 22 ust. 2 i 3** Regulaminu zakazy wrzucania do pojemników na odpady komunalne zmieszane (w tym ogólnodostępnych pojemników na odpady komunalne – koszy na śmieci, pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów) śniegu, lodu, gruzu, gorącego popiołu, żużla, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych aniżeli komunalne pochodzących z działalności gospodarczej oraz spalania w pojemnikach na odpady jakichkolwiek odpadów, stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego. Kwestie te zostały bowiem uregulowane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o odpadach (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 2012/12).

Brak jest także umocowania ustawowego do nałożenia na organizatorów imprez masowych obowiązków polegających na wyposażeniu miejsca, na którym odbywa się impreza w odpowiednią ilość pojemników oraz toalet wolnostojących, dostosowaną do liczby osób w niej uczestniczących oraz na zawarciu umowy z przedsiębiorcami na dostarczenie pojemników i toalet oraz opróżnienie i uprzątnięcie ich, wynikających z **§ 26** Regulaminu. Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, a tylko on może być adresatem obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4 ustawy, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie przepis w takim brzmieniu powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. Nr 62, poz. 504, z późn. zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie w postaci odpowiedniego upoważnienia (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010r. sygn. akt II SA/Bd 1336/10).

W **§ 31 ust. 1** Regulaminu wskazano, że niewykonywanie obowiązków zawartych w regulaminie podlega karze przewidzianej przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy Kodeks wykroczeń, postępowanie w tych sprawach prowadzone jest według przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Podobnie w **§ 41 ust. 2 i 3** Regulaminu określono, że Kto nie wykonuje obowiązków określonych w niniejszym Regulaminie podlega karze grzywny zapisanej w art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Postępowanie w sprawach o których mowa w ust. 1 toczy się według przepisów Kodeksu postępowania o wykroczenia. Stanowi to powtórzenie art. 10 ust. 2a ustawy, zgodnie z którym karze grzywny podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie, natomiast rada gminy nie może

określać kar związanych z przestrzeganiem ustaw, w tym ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 2011 r. sygn. akt II SA/Bd 939/11).

Natomiast w **§ 31 ust. 2** Regulaminu określono, że w *sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego i Ordynacji podatkowej*, przy czym prawodawca nie określił o jakie sprawy chodzi i jaki jest zakres zastosowania przywołanych ustaw. W sprawach nieuregulowanych w Regulaminie, a dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zastosowanie znajdują także przepisy szeregu innych ustaw, przykładowo: ustawy o odpadach, ustawy o ochronie przyrody, ustawy Prawo wodne, czy ustawy Prawo ochrony środowiska. Nadto brak jest podstawy prawnej do dokonania takiej regulacji w treści regulaminu.

Przekroczona została delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 ustawy poprzez określenie w **§ 31 ust. 3** Regulaminu skutków uchylania się *od obowiązku określenia wielkości opłaty poprzez niezłożenie deklaracji lub podanie w niej nieprawdy*. 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 **§ 31 ust. 7** Regulaminu ustalono konieczność współpracy przedsiębiorców odbierających odpady komunalne z nieruchomości oraz nieczystości płynne w zakresie edukacji ekologicznej mieszkańców, jak również informowania pracowników gminy o stwierdzonych nieprawidłowościach. Taka regulacja przekracza delegację art. 4 ust. 2 ustawy, a nadto może być elementem umów cywilnoprawnych. Niektóre obowiązki informacyjne przedsiębiorców wynikają bezpośrednio z ustawy, przykładowo jej art. 8 ust. 1 pkt 4, art. 9n (w tym wskazanie właścicieli nieruchomości, którzy zbierają odpady komunalne w sposób niezgodny z regulaminem), czy art. 9o.

W **§ 34 pkt 2 lit. b i c** Regulaminu ustalono, iż osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do *niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej z wyłączeniem obiektów dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp.; postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników* oraz *niewprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał Rady Gminy*. Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie całkowitego zakazu prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12).

Podobnie wprowadzenie w **§ 34 pkt 2 lit. g** Regulaminu obowiązku niedopuszczania *do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe, w szczególności w porze nocnej* 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).

W myśl **§ 34 pkt 2 lit. 1** Regulaminu *właściciel lub opiekun zwierzęcia ponosi pełną odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzę*. Stanowi to wyjście ponad granice upoważnienia ustawowego i jest sprzeczne z treścią art. 431 Kodeksu cywilnego, który reguluje kwestie odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzę. Zgodnie z art. 431 Kodeksu cywilnego kto zwierzę chowa albo się nim posługuje, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej przez nie szkody niezależnie od tego, czy było pod jego nadzorem, czy też zabląkało się lub uciekło, chyba że ani on, ani osoba, za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy. Ponadto chociażby osoba, która zwierzę chowa lub się nim posługuje, nie była odpowiedzialna według przepisów paragrafu poprzedzającego, poszkodowany może od niej żądać całkowitego lub częściowego naprawienia szkody, jeżeli z okoliczności, a zwłaszcza z porównania stanu majątkowego poszkodowanego i tej osoby, wynika, że wymagają tego zasady współżycia społecznego.

Również zawarta w **§ 37 oraz § 38 ust. 4 pkt 3** Regulaminu regulacja dotycząca zwłok zwierzęcych przekracza delegację ustawową. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku nie definiuje pojęcia zwłok zwierzęcych. Definicja taka zawarta jest w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. 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.

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 **§ 40 ust. 4 oraz § 38 ust. 4 pkt 4** Regulaminu podmiotów (tu właścicieli nieruchomości oraz prowadzących chów zwierząt gospodarskich) 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 oznakowania miejsc wyłożenia środków zwalczających gryzonie (**§ 40 ust. 3** Regulaminu).

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Miejska w Piastowie uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Piastowa nie może wykroczać 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 XXIX/167/2012 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Piastowa* 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.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
Jacek Kozłowski