



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 30 stycznia 2013 r.

LEX-R.4131.5.2013.AW

Rada Gminy w Wierzbicy

ul. Kościuszki 73

26-680 Wierzbica

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/211/2012 Rady Gminy w Wierzbicy z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wierzbica w części: § 5 pkt. 1, 2, 3-8, 9, 10, § 6, § 8, § 20, § 21, § 24 ust.3, 4, 8, 9 i 10, § 25 ust.3, § 30 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wierzbica.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Wierzbicy w dniu 28 grudnia 2012 r. podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wierzbica.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił m.inn. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy 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 winien określać 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).

Za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami 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.

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

1. za niezgodny z prawem należy uznać wprowadzony w **§ 5 pkt 1** Regulaminu *zakaz spalania odpadów komunalnych oraz odpadów niebezpiecznych* (zakazy te wynikają z art. 30 i nast. ustawy z 14 grudnia 2012 o odpadach – Dz. U. z 2013 roku poz. 21).
2. z kolei zakaz uregulowany w **§ 5 pkt 2** Regulaminu *(niszczenia drzew, elewacji budynków, ogrodzeń i innych obiektów poprzez naklejanie plakatów, reklam, pisanie*

hasel, bez zgody właściciela lub zarządcy obiektu. Plakaty, reklamy, nekrologi itp. powinny być umieszczane na odpowiednich tablicach ogłoszeń) zawierają 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.

3. za niezgodne z prawem należy uznać wprowadzone w § 5 pkt 3-8 Regulaminu zakazy:
- *wylewania ciekłych odpadów komunalnych poza zbiorniki przeznaczone do ich gromadzenia,*
 - *wylewania do kanalizacji ściekowej i zbiorników bezodpływowych zużytych olejów, smarów i innych zanieczyszczeń pochodzących z napraw lub konserwacji pojazdów,*
 - *wywożenia i wysypywania odpadów stałych w miejsca do tego nieprzeznaczonego,*
 - *zakopywania(doławiania) stałych odpadów komunalnych, a w szczególności odpadów niebezpiecznych takich jak baterie, świetlówki, akumulatory, smary, zużyte oleje, środki ochrony roślin itp. oraz padłych zwierząt.*
 - *gromadzenia odpadów i zanieczyszczeń na terenach użytku publicznego w celu ich późniejszego usunięcia, z zastrzeżeniem § 7 oraz § 15 ust.2 niniejszego regulaminu*
 - *wykorzystywania nieczynnych studni przydomowych do gromadzenia odpadów komunalnych (n ciekłych i stałych).*

Zakaz tworzenia lub korzystania z nielegalnych składowisk odpadów wynika z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 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. Zakaz *zakopywania odpadów oraz padłych zwierząt* 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 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. Ustawa o odpadach stanowi, że przepisy ustawy 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.

4. również zawarte w **§ 5 pkt 9 i 10** Regulaminu zakazy gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne: śniegu, lodu, błota, piasku, gruzu, gorącego żużla i popiołu, liści i innych zanieczyszczeń roślinnych, gromadzenia w koszach ulicznych odpadów komunalnych powstających w lokalach handlowych, gastronomicznych, usługowych i mieszkalnych - 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).
5. zakazy niszczenia elementów infrastruktury technicznej, roślinności, zanieczyszczania wody, wrzucania i wylewania odpadów, wypalania traw, spalania odpadów na terenach użyteczności publicznej zawarte w **§ 6** Regulaminu, również stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego. W tym zakresie mieć należy na uwadze, że zakaz takiego zachowania wynika z przepisów art. 143 i 144 Kodeksu wykroczeń. Zakazy te wynikają z art. 30 i nast. ustawy z 14 grudnia 2012 o odpadach). Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.) w art. 124 wprowadziła zakaz wypalania łąk, pastwisk, nieużytków, rowów, pasów przydrożnych, szlaków kolejowych oraz trzcinowisk i szuwarów, a w art. 131 wprowadziła sankcje za łamanie tego zakazu. Zagadnienie wypalania traw reguluje również rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. Nr 109, poz. 719).
6. obowiązki narzucone na właścicieli nieruchomości na których znajdują się piaskownice do zabawy m.in. utrzymywanie urządzeń do zabaw w należytym stanie technicznym i sanitarnym, zapewniającym bezpieczeństwo i zachowanie zasad higieny jak również

wymiana piasku w piaskownicach (§ 8 Regulaminu); nie stanowią materii regulaminu (vide: wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08).

7. w ocenie organu nadzoru nałożone na właścicieli nieruchomości w § 20 Regulaminu obowiązki zawarcia umów na odbieranie odpadów komunalnych nie pochodzących z gospodarstw domowych oraz nieczystości ciekłych, okazywania na żądanie uprawnionych instytucji i osób umów wraz z dowodami uiszczenia opłat oraz przechowywanie dokumentów przez okres pięciu lat - przekraczają 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 obowiązków 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. Obowiązek przechowywania dokumentów potwierdzających wykonanie usługi opróżnienia zbiornika i wywozu nieczystości ciekłych przekracza upoważnienie art. 4 ust. 2 ustawy. 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).
8. za niezgodne z prawem należy uznać wprowadzone w § 21 zakazy odprowadzania wody zużytej na cele bytowe i gospodarcze, ciekłych odchodów zwierzęcych z gnojowników, odcieków z kompostowni, ścieków z budynków mieszkalnych oraz ścieków przemysłowych do rzek, potoków, rowów, do ziemi oraz na grunty sąsiednie. Zakaz tworzenia lub korzystania z nielegalnych składowisk odpadów wynika z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (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.).

9. Ponadto, w § 24 ust.3,4 Regulaminu Rada Gminy określiła obowiązki właścicieli psów takie, jak: szczepienia ochronne, postępowanie w sprawach rejestracji. 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 wściekliznie. Z kolei wymóg rejestracji psów wynika z art. 10 ustawy o ochronie zwierząt. Oznacza to, że nie jest to materia regulowana prawem miejscowym.
10. W § 24 w ust.8-10 Regulaminu uregulowano postępowanie z psami uznawanymi za bezpańskie. 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.
11. W § 25 ust.3 Regulaminu ustalono, iż osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do niewprowadzania zwierząt do obiektów użytku publicznego, na tereny wydzielone do zabaw dla dzieci oraz jeżeli zakaz taki wynika z wyraźnego oznakowania dokonanego przez właściciela nieruchomości (placówki lub obiektu). 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).

12. 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 § 30 Regulaminu podmiotów (tu właściciele 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 – vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wierzbica 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/211/2012 Rady Gminy w Wierzbicy z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wierzbica 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