



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131. 9 .2013.BM

Warszawa, dnia 1 lutego 2013 r.

***Rada Gminy
w Orońsku
ul. Szkolna 8
26-505 Orońsko***

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. 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, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz.1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, 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, z 2009 r. Nr 223, poz. 1458, Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz.777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012 r. poz. 567)

stwierdzam nieważność

§ 2, § 3 ust. 2, 3, 5, 9, 10, 11, 12, 13a, 13b,14, 15, 16, 17, 18, 18a, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 31 oraz § 4 ust. 5 i 7, § 8, § 12, § 14, § 17, § 18, § 19, § 21, § 24, § 25, § 26 i § 27 uchwały Rady Gminy w Orońsku nr XXX/167/2012 z dnia 28 grudnia 2012 roku w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Orońsko.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Orońsku podjęła w dniu 28 grudnia 2012 roku uchwałę nr XXX/167/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Orońsko. Jako podstawę prawną do wydania uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także 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 art. 4 ustawy stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, a ust. 2 określa zakres uregulowań, którego uszczegółowienia powinna dokonać rada gminy w powyższym regulaminie, w zakresie:

- 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 ww. przepisie elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Odnosząc się do powyższego podnieść 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 powyższego uważa się za niezgodne z prawem 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.

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej stanowisko należy stwierdzić, że Rada 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). Istotne naruszenie prawa przez organ wynika z faktu braku delegacji ustawowej opartej na art. 4 ust. 2 ustawy do formułowania definicji własnych ww. 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 Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

Jednakże, nie tylko wprowadzenie niczym nie uzasadnionego słowniczka definicji w Regulaminie narusza w sposób istotny obowiązujące przepisy ustawy. Istotnym elementem przekroczenia delegacji zawartej w ustawie jest również nałożenie obowiązków na adresatów uchwały, a wynikających z treści § 3 Regulaminu. Już sama wykładnia językowa wskazanego przepisu art. 4 ustawy wskazuje na fakt, że w regulaminie winny znaleźć się jedynie i wyłącznie treści określone w ustępie 2 i 3 tego przepisu. Zawarcie jakichkolwiek regulacji, do których wprowadzenia nie upoważnia wskazany przepis, stanowi naruszenie prawa wobec braku podstawy prawnej takich zapisów. Należy zatem uznać, że jedynie Regulamin w sposób ścisły odpowiadający treści art.4, a więc zawierający jedynie regulacje do których zobowiązuje ten przepis, nie powtarzający zapisów ustawowych (w tym jakiegokolwiek ustawy), a jednocześnie regulujący wszystkie kwestie objęte zapisem art.4 ustawy, może być uznany za zgodny z prawem. W powyższym kontekście za niezgodne z prawem uznać należy zapisy § 4 regulaminu w następujących ustępach:

- Ust. 2 poprzez określenie terminu na przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, gdyż brak jest podstawy prawnej do określenia takiego terminu, co

potwierdza wyrok Wojewódzkie Sąd Administracyjny w Olsztynie sygn. akt II SA/Ol 174/10z dnia 2010-05-06, w którym Sąd stwierdził, iż przepisy ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają organom podstaw do określenia terminu, w którym należy przyłączyć nieruchomość do sieci kanalizacji,

- Ust. 3 poprzez uzależnienie zasad wyrażonych w tym zapisie od spraw wynikających z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy – co jest niezgodne z kompetencjami wynikającymi z treści art. 4 ustawy. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt II OSK 684/12 z dnia 2012-06-01 wskazał, iż niedopuszczalne jest przeznaczanie w miejscowym planie działek pod zabudowę mieszkaniową, a równocześnie nierozwiązanie problemu ścieków bytowych dla planowanych domów do czasu zaprowadzenia kanalizacji sanitarnej na danym obszarze. Władztwo planistyczne gminy generalnie nie uzasadnia wprowadzania zakazu wyposażania terenów przeznaczonych w planie na rozwój budownictwa mieszkaniowego w elementarne wyposażenie, a w szczególności w szczelne, bezodpływowe zbiorniki,
- Ust 5 poprzez zobowiązanie do uprzątnięcia i zbierania odpadów z terenu nieruchomości i wnętrza budynku, gdyż 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),
- Ust. 9 poprzez nałożenie obowiązku uprzątnięcia wraków pojazdów mechanicznych, gdyż 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,
- Ust. 10 i 11 poprzez nakazanie uprzątnięcia, zmiatania, zbierania, grabienia, zmywania itp., zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości i utrzymanie ich w należyтым stanie sanitarno-higienicznym, gdyż Rada Gminy 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. 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,

- Ust. 12 i 13a poprzez nakazanie usuwania po opadach przez właścicieli nieruchomości: błota, śniegu, lodu z powierzchni chodników, a także nieruchomości, w tym z podwórzy, przejść, bram itp., a także usuwanie piasku z chodnika, gdyż powyższa regulacja prowadzi do 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,
- Ust. 13 b poprzez nałożenie obowiązku usuwania nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości, gdyż kwestię tę szczegółowo reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2010 r. Nr 243 poz. 1623, z późn. zm.), w szczególności art. 61. Zgodnie z nim właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powódzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska;
- Ust. 14 poprzez nakazanie usuwania śliskości na drogach publicznych, ulicach w okresie mrozów i opadów śnieżnych, gdyż obowiązek taki ciąży na organach samorządowych, np. w przypadku dróg gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta) – vide. art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych. W ocenie organu nadzoru nie sposób tu mówić o błędzie legislacyjnym w tym przypadku, lecz o próbie przekazania obowiązków nałożonych ustawowo na organy samorządowe, bezpośrednio na obywateli, co jest ewidentnym naruszeniem prawa. Dodatkowo wskazać należy, iż kwestie stosowania środków chemicznych na drogach publicznych, ulicach i placach zostały uregulowane w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.), głównie w jej art. 82 ust. 2 oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach (Dz.U. Nr 230, poz. 1960), gdzie określono rodzaje dozwolonych środków chemicznych (vide: wyrok

WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1536/10 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Gd 618/11)

- Ust. 15 poprzez nakazanie usuwania ze ścian budynków, ogrodzeń i innych obiektów, ogłoszeń, plakatów, napisów, rysunków itp.; bez zachowania trybu przewidzianego przepisami prawa miejscowego, jakim są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, gdyż zakaz umieszczania na pniach drzew afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń itp., gdyż nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania ze ścian i ogrodzeń plakatów, ogłoszeń, napisów i rysunków również nie mieści się w ramach uprawnień Rady Gminy do ustalenia wymagań dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Wymagania takie mogą dotyczyć, na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 ust. b ustawy, uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Umieszczone na ścianie budynku lub w innym miejscu afisze, ogłoszenia, reklamy nie mogą być traktowane jak zanieczyszczenia, które właściciel nieruchomości ma obowiązek usuwać. Jest to bowiem kwestia wyłącznie estetyki danej nieruchomości. Ponadto obowiązek usuwania jakichkolwiek zanieczyszczeń obejmuje wyłącznie części nieruchomości służące do użytku publicznego. W przypadku ściany, czy ogrodzenia budynku niesłusznym jest przesądzenie, czy jest to część budynku służąca właśnie do tego celu. Co więcej art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń 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 Przepis ten nie wymienia enumeratywnie wszystkich zachowań podlegających penalizacji, ograniczając się do wymieniać przykładowo czynności, które są zabronione przez Kodeks wykroczeń,
- Ust. 16. poprzez zobowiązanie właścicieli nieruchomości do oznaczenia nieruchomości, gdyż kwestie te reguluje art. 47b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz.1287), a zatem kwestia ta nie powinna być przedmiotem Regulaminu,
- Ust. 17 poprzez nałożenie obowiązku utrzymania wymienionych w ustępie nieruchomości w stanie wolnym od zachwaszczenia z trawą wykoszona do wysokości min. 15 cm, gdyż 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),

- Ust. 18, 18a, 19, 20, 21, 22, – gdyż zapisy te wykraczają poza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 ustawy, która reguluje obowiązki właścicieli nieruchomości. Sprawy, których dotyczą kwestionowane zapisy, regulowane są odrębnie,
- Ust. 23 poprzez nakazanie niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku budów i remontów lokali oraz budynków, ponieważ 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 i modernizacji lokali i budynków, na właścicieli nieruchomości,
- Ust. 27 - 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),
- Ust. 28 - nałożony obowiązek nie stanowi materii regulaminu (vide: wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08),
- Ust. 29 nakazujący umieszczanie plakatów, reklam, ogłoszeń, nekrologów tylko i wyłącznie do tego celu przeznaczonych, gdyż materie tę reguluje art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, który stwierdza, iż 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 Przepis ten nie wymienia enumeratywnie wszystkich zachowań podlegających penalizacji, ograniczając się do wymienia przykładowo czynności, które są zabronione przez Kodeks wykroczeń,
- Ust. 30 poprzez nakazanie umieszczania regulaminów korzystania z targowisk, parków itp., ponieważ nałożony obowiązek nie stanowi materii regulaminu (vide: wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08).
- Ust. 31 – nie należy do materii Regulaminu.

W § 8 uchwały Rada Gminy wprowadza nakazy, które de facto wszystkie określone są w odrębnych aktach prawnych, a ponad wszelką wątpliwość wykraczają poza materię określoną w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 roku sygn. akt II SA/Go 471/06 „Uregulowanie art. 4 ust. 2 ustawy z 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 roku Nr 236, poz. 2008 ze zm.) pozwala na stwierdzenie, że w uchwalanym przez radę regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez ten przepis. Wyliczenie zamieszczone w ustępie 2 wymienionego artykułu ustawy ma bowiem charakter wyczerpujący, co oznacza iż w regulaminie nie można zamieszczać postanowień wykraczających poza treść art. 4 ustawy. Jednocześnie też wyliczenie przedmiotu uregulowania regulaminem ma charakter obligatoryjny; co oznacza, iż w treści regulaminu muszą znaleźć się uregulowania odnoszące się do wszystkich ośmiu punktów art. 4 ustawy”.

Również zapisy § 12 są niezgodne z obowiązującym prawem. Organizatora imprezy masowej lub osobę prowadzącą działalność handlową i gastronomiczną 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 lub osoby prowadzące działalność handlową i gastronomiczną 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).

Również zapisy § 14 Regulaminu, w ocenie organu nadzoru, przekraczają kompetencje ustawowe Rady. Zgodnie z treścią art. 5 ust 1 pkt 1 ustawy właściciele nieruchomości mają obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do

zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Brak jest zatem kompetencji Rady do stanowienia zasad dotyczących m.in. kwestii estetyki i wyposażenia miejsc gromadzenia odpadów. Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza ramy przedmiotowe (art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.) i stanowić obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe (art. 5 ust. 1). Przy podejmowaniu uchwały czuwać należy nad korelacją w zakresie zasad uchwalanych na podstawie art. 4 ust. 1, a wymienionych w art. 4 ust. 2 z obowiązkami właścicieli i podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 1-5.

Przekroczona została ponownie delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 ustawy poprzez określenie w § 17 Regulaminu obowiązków w zakresie składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Obowiązki składania deklaracji i uiszczania opłaty wynikają bezpośrednio z art. 6h, 6i, 6m ustawy i nie ma konieczności powtarzania tych elementów w Regulaminie. W ocenie organu nadzoru nałożone na właścicieli nieruchomości obowiązku przechowywania dowodów uiszczania opłat oraz okazywania faktur na żądanie służb i osób upoważnionych przez Wójta Gminy 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 obowiązku obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi. 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 w drodze odrębnej uchwały (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 650/06).

W § 18 Rada Gminy nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązki, które w zakresie ust. 1, 2, 3, 4 wynikają wprost z ustawy i nie powinny być uregulowane w Regulaminie. W świetle poczynionych na wstępie 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. Zapisy ust 5 także wykraczają poza normy kompetencyjne ustawy. Obowiązek przechowywania dowodów uiszczania opłat przez okres dwóch lat 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 w drodze odrębnej uchwały. 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). Tak samo Rada Gminy przekroczyła delegację ustawową ustanawiając prawa i obowiązki w ust. 6 i 7 § 18.

Nie sposób też nie odnieść się kolejny raz do całkowicie błędnej i niezgodnej z prawem legislacji przedmiotowego Regulaminu. § 19 jest przywołaniem treści i zapisów (w części) wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (dalej: WPGO), który nie tylko stanowi odrębny zakres legislacyjny, ale również uchwalany jest w oparciu o inne zapisy, aniżeli ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. WPGO wyznacza cele do osiągnięcia w gospodarce odpadami na Mazowszu, wynikające z krajowych i unijnych przepisów. Plan uchwalany jest na podstawie przepisów ustawy o odpadach i nie ma żadnych podstaw prawnych do przywoływania jego treści w Regulaminie.

Określone w § 21 Regulaminu obowiązki właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe, także jest nie tylko przekroczeniem norm kompetencyjnych, ale również stwarza wrażenie, iż intencją Rady nie było przyjęcie Regulaminu w ramach posiadanych kompetencji oraz wytycznych ustawodawcy określonych w ustawie, ale również wykorzystanie tego aktu prawnego do uregulowania kwestii, które wykraczają poza dyspozycje określone w ustawie. Ustawodawca nie upoważnia rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania psów na określone tereny, nakazania wszczepiania chip psom i podejmowania innych obowiązków określonych w § 21, lecz jedynie do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (vide: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11). Treść zapisów wskazanego paragrafu w zdecydowanej większości wykracza znacząco poza normę kompetencyjną..

Nadto wskazać należy, iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy uprawnia radę wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w § 24, § 25 i § 26 Regulaminu podmiotów, tj. właścicieli nieruchomości, jako zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji, jak również zobowiązanych do ponoszenia kosztów tej czynności. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku, a co za tym idzie obciążenia ich kosztami jego realizacji – vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12.

Również za niezgodne z prawem i nie znajdujące uzasadnienie prawnego należy uznać zapisy § 27 Regulaminu, dotyczące nadzoru nad wypełnianiem obowiązków określonych w Regulaminie. Obowiązki organu wykonawczego gminy w odniesieniu do czystości i porządku w gminie wynikają wprost z ustawy, np. art. 9u i 9v, i Rada nie powinna tych obowiązków i uprawnień regulować w Regulaminie, skoro zakres tych czynności reguluje wprost ustawa.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że uchwała Rady Gminy nr XXX/167/2012 z dnia 28 grudnia 2012 roku w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Orońsko w części § 2, § 3 ust. 2, 3, 5, 9, 10, 11, 12, 13a, 13b, 14, 15, 16, 17, 18, 18a, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 31 oraz § 4 ust. 5 i 7, § 8, § 12, § 14, § 17, § 18, § 19, § 21, § 24, § 25, § 26 i § 27 w sposób rażąco narusza porządek prawny, co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności tej uchwały we wskazanym zakresie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Radzie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem, z dniem jego doręczenia.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski