



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131.12.2013.BM

Warszawa, dnia 6 lutego 2013 r.

*Rada Miejska  
w Wyśmierzycach  
ul. A. Mickiewicza 75  
26 – 811 Wyśmierzyce*

### **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 oraz § 4 ust. 2, 3, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 31, 32, 34, 37, § 5, § 6, § 7, § 8, § 20, § 22 ust. 3 i 4, § 24 ust. 2, § 26 ust. 5, § 27 ust. 2 i 3, § 29 ust. 3, § 31, § 34, § 37, § 38, § 39 załącznika do uchwały nr XXIII/96/2012 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 28 grudnia 2012 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wyśmierzyce.

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Wyśmierzycach podjęła w dniu 28 grudnia 2012 roku uchwałę nr XXIII/96/2012 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wyśmierzyce, którą to uchwałą przyjęła ww. regulamin stanowiący załącznik do uchwały.

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 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, 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.

Przenosząc powyższe rozważania na treść załącznika do uchwały z dnia 28 grudnia 2012 r., należy stwierdzić, że Rada Miasta 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 we wszystkich przypadkach definicji określonych w § 2 Regulaminu 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.

W tym stanie rzeczy za niezgodne z prawem należało uznać również zamieszczenie w §3 załącznika do uchwały zmodyfikowanej treści art. 4 ustawy poprzez określenie adresatów regulaminu, skoro regulamin jest aktem prawa miejscowego, a więc kierowany jest do wszystkich mieszkańców jak i osób czasowo przebywających na terenie gminy. Krąg adresatów prawa miejscowego wynika z ustawy i jego dodatkowe określanie czy modyfikowanie dla potrzeb niniejszej uchwały nie znajduje upoważnienia ustawowego, a jako takie jest nieważne.

Istotnym elementem przekroczenia delegacji zawartej w ustawie jest również nałożenie obowiązków na adresatów uchwały, określonych m.in. w § 4 załącznika, do czego Rada nie była upoważniona. 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

ściśle 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 nakazanie przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, gdyż obowiązek taki wynika wprost z ustawy i nie musi być powtarzany w Regulaminie,
- Ust. 3 poprzez określenie terminu na przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, gdyż brak jest podstawy prawnej do określenia takiego terminu, co potwierdza wyrok Wojewódzkie Sądu Administracyjnego 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 5 poprzez nakazanie utrzymywania w czystości pergoli śmietnikowej i jej najbliższego otoczenia, gdyż Rada Miasta nie może nakładać na właścicieli nieruchomości żadnych obowiązków, polegających na uprzątnięciu zanieczyszczeń z tej części nieruchomości, która nie służy do użytku publicznego,
- Ust. 10 - gdyż nałożone obowiązki nie mieszczą się w katalogu wymagań związanych z utrzymaniem czystości na terenie nieruchomości
- Ust 11 poprzez zobowiązanie do uprzątnięcia i zbieranie 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. 12 - poprzez nakazanie uprzątnięcia, zmiatania, zbierania, grabienia, zmywania itp., zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości i utrzymanie ich w należyтым stanie sanitarno-higienicznym, gdyż Rada Miasta nie może nakładać na właścicieli nieruchomości żadnych obowiązków, polegających na uprzątnięciu zanieczyszczeń z tej części nieruchomości, która nie służy do użytku publicznego, bowiem zgodnie z art. 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. 13 i 14 poprzez nakazanie usuwania po opadach przez właścicieli nieruchomości: błota, śniegu, lodu z powierzchni chodników, a także nieruchomości, w tym z podwórz, przejść, bram itp. (przy czym należy to realizować w sposób nie zakłócający ruchu pieszych i pojazdów), 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. Dodatkowo wprowadzono nie mające oparcia w przepisach ustawy obowiązki uprzątnięcia śniegu i lodu z chodników w sposób nie zakłócający ruchu pieszych i pojazdów,
- Ust. 15 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. 16 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. 17 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. 18 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. 19 poprzez nałożenie obowiązku umieszczania na budynkach wielolokalowych tablic zawierających dane adresowe właściciela lub zarządcy, danych adresowych

osób lub podmiotów wykonujących czynności w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, regulaminu porządkowego, spisu adresów i numerów telefonów alarmowych, 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) który 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, jak i pozostałych obowiązków określonych w tym ustępie,

- Ust. 20, 21 i 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 utrzymywania rowów melioracyjnych i odwadniających położonych na terenie nieruchomości, w stanie drożności i wykoszenia, 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. 24, 25, 26 - 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 27 poprzez zobowiązania właścicieli nieruchomości do niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych powstałych w wyniku budowy i remontów lokali lub budynków, gdyż 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 oraz remontów lokali i budynków, na właścicieli nieruchomości;



- Ust. 31 - 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 32 poprzez nałożenie obowiązku na właścicieli nieruchomości zadrzewionych i zakrzaczonych położonych wzdłuż ciągu komunikacyjnego do ich utrzymania w stanie nie utrudniającym bezpieczne korzystanie z pasa drogowego, 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 33 poprzez zobowiązani do umieszczania 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 wymieniania przykładowo czynności, które są zabronione przez Kodeks wykroczeń,
- Ust 34 poprzez nałożenie obowiązku umieszczenia na terenach publicznie dostępnych regulaminów korzystania z nich, gdyż nałożony obowiązek nie stanowi materii regulaminu (vide: wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08),
- Ust. 37 - 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.

W § 5 załącznika do uchwały Rada Miejska wprowadziła zakazy, 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”. Jako przykład przekroczenia delegacji ustawowej w ww. paragrafie można choćby wskazać, zakaz niszczenia lub uszkodzenia obiektów małej architektury, urządzeń wyposażenia placów zabaw, urządzeń do zbierania odpadów, obiektów przeznaczonych do umieszczania reklam i ogłoszeń, urządzeń stanowiących elementy infrastruktury komunalnej, np. hydrantów, transformatorów rozdzielni, linii energetycznych, telekomunikacyjnych, wiat przystankowych, roślinności, deptania trawników oraz zieleńców. W tym zakresie mieć należy na uwadze, że zakaz takiego zachowania wynika z przepisów art. 143 i 144 Kodeksu wykroczeń. Zakaz wprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu również wykracza poza upoważnienie ustawowe, albowiem ustawodawca nie upoważnia Rady Miasta do sformułowania zakazu wprowadzania psów na określone tereny, lecz 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). Także 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. 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. Za niezgodne z prawem należy uznać wprowadzone w § 5 pkt 10, 12, 13 Regulaminu zakazy indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych w miejsca do tego nieprzeznaczone; wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni dachów, podjazdów itp. 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. Nie znajduje oparcia w ustawie nałożony w Regulaminie zakaz parkowania pojazdów mechanicznych na drogach publicznych i placach poza miejscami dozwolonymi z tym, że postój samochodów ciężarowych o masie całkowitej powyżej 3,5 t, ciągników siodłowych, ciągników balastowych, autobusów, przyczep i naczep możliwy jest wyłącznie w miejscach do tego przeznaczonych. Kwestie postoju pojazdów reguluje ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.), a w szczególności jej art. 49.

Również zapisy § 6 są niezgodne z obowiązującym prawem. 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). To samo tyczy się zapisów skazanych w § 20 Regulaminu.

Treść § 7 Regulaminu także nie znajduje uzasadnienia w świetle posiadanych przez Radę kompetencji ustawodawczych. W ww. zapisie wprowadzono obowiązki, które także wykraczają poza normy kompetencyjne Rady Miasta określone w ww. przepisie. I tak umieszczenie tabliczki informującej o zakazie wprowadzania zwierząt, jak i informacji o zarządcy zostały wyjaśnione wcześniej, gdzie wskazano, iż obowiązek taki wykracza poza normy ustawowe art. 4 ustawy (vide: wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08). Również wymiana piasku z określoną częstotliwością także nie znajduje uzasadnienia w świetle treści wskazanego przepisu wobec czego wykracza poza granice upoważnienia ustawowego. Obowiązki właścicieli nieruchomości, na których znajdują się place zabaw (§ 7 ust 2), również określone są w innej ustawie, tj. Prawie Budowlanym i tam też są określone ustawowo nałożone na te podmioty obowiązki, zatem kwestie te nie powinny znaleźć się w regulaminie.

W zakresie § 8 regulamin wskazać należy, iż kolejny raz Rada Miasta przekroczyła ustawową delegację do stanowienia prawa poprzez nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązków, polegających na uprzątnięciu zanieczyszczeń z tej części nieruchomości, która nie służy do użytku publicznego. Zgodnie z art. 4 pkt. 1 lit. c ustawy Rada jest uprawniona do wprowadzenia wymagań dotyczących uprzątnięcia zanieczyszczeń z części nieruchomości służących tylko i wyłącznie do użytku publicznego.

Kolejne nieprawidłowości polegające na przekroczeniu granic ustawowych przez Radę Miejską przy uchwalaniu treści załącznika do uchwały ujawniają w treści § 22 ust 3 i 4 Regulaminu. Okoliczności wskazane ww. zapisach nie są przedmiotem regulacji objętej Regulaminem, a nałożone obowiązki wykraczają poza kompetencje Rady. Zasady dbania o

pojemniki określa wprost ustawa. 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.

Również zapis § 24 ust. 2 jest niezgodny z prawem. Kwestie dotyczące postępowania z odpadami wynikają wprost z ustawy z 14 grudnia 2012 roku o odpadach i nie ma konieczności powtarzania ich, i to w sposób nieprecyzyjny w Regulaminie.

W ocenie organu nadzoru nałożone na właścicieli nieruchomości w § 26 ust 5 Regulaminu obowiązku przechowywania dowodów uiszczania opłat przez okres pięciu lat 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. Regulacja ta stanowi też 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, 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 w

drodze odrębnej uchwały. 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).

Także zapisy § 27 ust 2 i 3, w ocenie organu nadzoru są niezgodne z prawem. Określenie zarządców zakładów zajmujących się utylizacją odpadów nie należy do kwestii określonych w ustawie i jako takie wykracza poza materię, która winna być uregulowana w Regulaminie.

W § 29 ust. 3 wprowadzono obowiązek zgłaszania faktu posiadania psa do urzędu w celu zarejestrowania i naliczenia podatku. Obowiązek ten wykracza poza materię określoną w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Ponadto, w § 31 Regulaminu Rada Miasta zakazała osobom posiadającym zwierzęta domowe wprowadzania zwierząt na tereny użyteczności publicznej z wyjątkiem obiektów przeznaczonych dla zwierząt. W obowiązującym prawie nie mieści się 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).

Zapisy § 34 także należało uznać za niezgodne z prawem. Jak już wskazano powyżej, 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.). 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.

Nadto wskazać należy, iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy uprawnia radę miasta wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w § 37, 38 i 39 Regulaminu podmiotów, tj. właścicieli nieruchomości, jako zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. 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.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Wyśmierzycach nr XXIII/96/2012 z dnia 28 grudnia 2012 roku w sprawie przyjęcie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wyśmierzyce w części określonej w petitum 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

  
Jacek Kozłowski