



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-R.4131.13.2013.BM

Warszawa, dnia 6 lutego 2013 r.

***Rada Miasta
w Skaryszewie
ul. Słowackiego 6
26 – 640 Skaryszew***

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, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 41 oraz § 5, § 8, § 18 ust. 4, § 19 ust. 4 i 5, § 20, § 22, § 25, § 26, § 27, § 28 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 13 grudnia 2012 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Skaryszew.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Skaryszewie podjęła w dniu 13 grudnia 2012 roku uchwałę nr XXIII/233/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Skaryszew, którą przyjęła załącznik stanowiący treść Regulaminu. 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.

Uchwalając wskazany wyżej Regulamin, Rada wykonała obowiązek nałożony na nią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten z jednej strony nakłada na Radę obowiązek uchwalenia regulaminu, zastrzegając, że jest on prawem miejscowym, z drugiej strony uprawnia Radę do wprowadzenia w nim regulacji szczegółowych, odpowiednich dla danej gminy w zakresie utrzymania porządku i czystości. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na redakcję art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ust. 2 tego przepisu wskazano, że Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie szczegółowo wskazanym w tym przepisie. Należy podkreślić, że ustawodawca w sposób enumeratywny wymienił dziedziny, których regulamin ma dotyczyć, z drugiej zaś strony przepis ten stanowi wyraźnie, że regulamin określa szczegółowe zasady, a więc nie zasady ogólne czy wymienione w innych przepisach. Tak więc wykładnia systemowa i językowa wskazanego przepisu art. 4 ustawy w obowiązującym brzmieniu wskazuje na fakt, że w regulaminie winny znaleźć się jedynie i wyłącznie treści określone w ustępie 2 i 3 tego przepisu. Zawarcie jakichkolwiek innych regulacji, do których wprowadzenia nie upoważnia wskazany przepis, stanowi naruszenie prawa wobec braku podstawy prawnej takich zapisów. Jednocześnie naruszeniem prawa jest brak uregulowania szczegółowych zasad utrzymania porządku i czystości w gminie w zakresie wskazanym w tym przepisie.

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 (jakiegokolwiek ustawy czy innego aktu normatywnego), a jednocześnie regulujący wszystkie kwestie objęte zapisem art. 4 ustawy, może być uznany za zgodny z prawem.

Wskazane wyżej okoliczności mają podstawowe znaczenie dla funkcjonowania społeczności lokalnej, objętej regulacją, a to ze względu na treść przepisu art. 10 ust. 2a ustawy, który stanowi, iż „*Karze określonej w ust.2 /karze grzywny/ podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie.*” Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 28 lutego 2008 roku sygnat. akt IISA/GI/ 998/07, stwierdził „*Przedmiotem regulacji prawa miejscowego mogą być jedynie kwestie wynikające z upoważnień ustawowych. Interpretacja takich upoważnień, zwłaszcza w sytuacji gdy stanowią one źródło obowiązków nakładanych na adresatów przepisów, nie może być rozszerzająca.*” W tym miejscu należy ponadto przytoczyć stanowisko utrwalone w doktrynie, przytoczone w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 roku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim sygnat. akt II SA/Go 471/06:

„1. 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.

2. Zgodnie - z § 137 w związku z § 143 rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) - w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w zapisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”

Wprowadzając zatem regulacje, które ingerują bezpośrednio w sferę wolności i praw i mają ten walor prawny, że ich niewykonanie skutkuje ukaraniem, Rada winna była ściśle

przestrzegać zasad legislacji opisanych wyżej oraz granic delegacji ustawowej. Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej stanowisko, 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).

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 w następujących przypadkach:

1. ust. 2 poprzez uzależnienie zasad wyrażonych w tym zapisie od praw 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,

2. ust. 3 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/OI 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,
3. ust. 7 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),
4. ust. 10 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,
5. ust. 11, 12 i 13 poprzez nakazanie uprzątnięcia, zmiatania, zbierania, grabienia, zmywania itp., zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości i utrzymanie ich w należytych stanie sanitarno-higienicznym, gdyż Rada 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,
6. ust. 14 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,
7. ust. 15 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),

8. ust. 16 poprzez nałożenie obowiązku usuwania nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości, gdyż kwestię tę od dawna szczegółowo reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2010 r. Nr 243 poz. 1623, z późn. zm.), w szczególności art. 61. Zgodnie z nim właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska,
9. ust. 17 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),
10. ust. 18 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, uprzątkania 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 wymieniania przykładowo czynności, które są zabronione przez Kodeks wykroczeń,

11. ust. 19 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,
12. ust. 20 nałożony obowiązek nie stanowi materii regulaminu (vide: wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08),
13. ust. 21, 22, 23, 24, 25, 26 gdyż obowiązki te 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),
14. ust. 27 i 28 - gdyż zapisy te wykraczają poza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 ustawy, która reguluje obowiązki właścicieli nieruchomości,
15. ust. 29 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,
16. ust. 30 i 31 wskazujący zasady na jakich może odbywać się mycie pojazdów mechanicznych poza myjniami, gdyż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy upoważnia radę do określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Do kompetencji Rady, podejmującej uchwałę w tym zakresie, należy zatem wskazanie warunków, by opisane wyżej czynności były dopuszczalne, w tym zwłaszcza zapewniających usuwanie - zgodnie z ustawą - powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Ustawa nie wprowadza bowiem generalnego zakazu mycia i naprawy pojazdów samochodowych na własnej nieruchomości. Zbyt daleko idące, zdaniem organu nadzoru, jest uzależnienie określone w Regulaminie, a dotyczące możliwości mycia i napraw pojazdów od posiadania tytułu własności nieruchomości oraz braku uciążliwości dla innych osób i środowiska, gdyż wkracza w stosunki umowne i regulację prawa sąsiedzkiego, uregulowane w przepisach Kodeksu cywilnego,
17. ust. 34, gdyż zapis wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 ustawy. Rada ingeruje w ten sposób w prawo własności, regulując sprawy pozostające poza przestrzenią publiczną, do tego w sposób pozostawiający pole do uznaniowej interpretacji – ocena estetyki czegoś jest zazwyczaj subiektywna,
18. ust. 35- gdyż nałożone obowiązki nie mieszczą się w katalogu wymagań związanych z utrzymaniem czystości na terenie nieruchomości,
19. ust. 36 - 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),
20. ust. 37 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 wymieniania przykładowo czynności, które są zabronione przez Kodeks wykroczeń,

21. ust. 38 poprzez nakazanie umieszczania regulaminów korzystania z targowisk, parkach itd., ponieważ nałożony obowiązek nie stanowi materii regulaminu (vide: wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08),
22. ust. 41 - 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.

Zapisy wprowadzone w § 5 również są niezgodne z prawem, gdyż wykraczają poza kompetencje Rady. 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 § 8 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.

§ 18 ust 4 również został podjęty z naruszeniem prawa. 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 § 19 ust. 4 uregulowano zobowiązanie właścicieli nieruchomości do udokumentowania odbioru nieczystości ciekłych poprzez okazanie umów i dowodów płacenia za takie usługi i do przechowywania dokumentów przez okres dwóch lat. Taki zapis wykracza poza delegację ustawową art. 4 ust. 2 ustawy, ponadto stanowi nieuprawnioną modyfikację zapisu art. 6 ust. 1 ustawy, co jest niedopuszczalne z racji wskazanych na wstępie. Co prawda 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). Przepis art. 6 ust. 1a ustawy nie jest zresztą zapisany w podstawie prawnej omawianej regulacji. To samo tyczy się terminu usunięcia nieszczelności zbiornika bezodpływowego określonego w § 19 ust. 5 Regulaminu.

Nie sposób też nie odnieść się kolejny raz do całkowicie błędnej i niezgodnej z prawem legislacji przedmiotowego Regulaminu. § 20 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 § 22 Regulaminu obowiązki właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe, także jest nie tylko przekroczeniem norm kompetencyjnych, ale również stwarza wrażenie, iż intencją Rady nie były 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. 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. Z treści ustawy nie sposób wysnuć kompetencji Rady do nałożenia na właścicieli psów obowiązku m.in. wyposażania psów w chipy, płacenia podatków od posiadanych psów, systematycznego szczepienia, które to obowiązki wynikają z

innych aktów prawnych. Nie mieści się także w kompetencjach rady sformułowanie całkowitego zakazu wprowadzania 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).

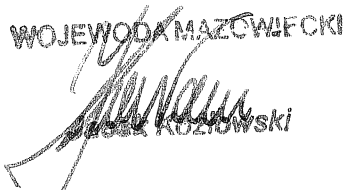
Nadto wskazać należy, iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy uprawnia radę miasta wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w § 25, 26 i 27 Regulaminu podmiotów, tj. właścicieli 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 § 28 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 załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Skaryszewie nr XXIII/233/2012 z dnia 13 grudnia 2012 roku w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Skaryszew 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

Andrzej Kozłowski