



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 12 stycznia 2013r.

LEX.O.4131.1.1.2013.LP

**Rada Gminy Karniewo**  
**ul. Pułtуска 3**  
**06-425 Karniewo**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001r. 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 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974. Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675, z 2011r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012r. poz. 567)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Karniewo Nr XX/104/2012 z dnia 20 grudnia 2012r. *w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Karniewo.*

### **Uzasadnienie**

W dniu 20 grudnia 2012r. Rada Gminy Karniewo podjęła uchwałę Nr XX/104/2012 *w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Karniewo.* Regulamin stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 24 grudnia 2012r.

Jako podstawy prawne Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 punkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy *o samorządzie gminnym* oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz. U. z 2012r., poz. 391 ze zm., dalej – *u.c.p.g.*).

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego (delegacji ustawowej) przewidzianej w art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.*, jak również narusza unormowania wypływające z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. *w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. Nr 100, poz. 908 dalej – ZTP) poprzez powtórzenie norm ustawowych w sposób dosłowny lub zmodyfikowany oraz zamieszczenie w uchwale definicji ustawowych.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowi art. 4 ust. 1 i 2 *u.c.p.g.* Wskazać należy, że przepis ust. 1 stanowi upoważnienie dla Rady Gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W ust. 2 został natomiast określony zakres uregulowań, którego uszczegółowienia powinna dokonać Rada Gminy. Regulamin określa zatem szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
  - a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
  - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
  - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
  - a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
  - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Wymienione powyżej elementy mają charakter wyczerpujący. Nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) 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 Rzeczypospolitej Polskiej* 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2012r., II OSK 1524/12).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej uchwały, należy stwierdzić, że określony w § 1 zakres normowania *Regulaminu* jest powtórzeniem unormowań art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.*, co stanowi istotne naruszenie prawa. Natomiast § 2 (określający zakres podmiotowy uchwały) oraz § 3 (obowiązki właścicieli nieruchomości niezamieszkałych) wykraczają poza zakres delegacji ustawowej art. 4 ust 2 *u. c. p g.*

Rada Gminy Karniewo wprowadzając w § 4 *Regulaminu* słowniczek określonych w nim pojęć istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i 2 *u.c.p.g.* Wynikający z art. 4 ust. 2 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 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999r., II SA/Wr 1179/90; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2009r., II OSK 1256/09; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2010r., II OSK 170/10). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w *Regulaminie*, istnieje możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym skoro postanowienia *Regulaminu* mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. W świetle poczynionych uwag, należy stwierdzić nieważność tych wszystkich przepisów § 4 *Regulaminu*, które definiują pojęcia wcześniej już zdefiniowane w ustawach i rozporządzeniach, tj.: nieruchomości, właściciel nieruchomości, odpady, zbieranie odpadów, umowy, odpady komunalne, odpady ulegające biodegradacji, odpady zielone, odpady opakowaniowe, odpady niebezpieczne, nieczystości ciekłe, zbiorniki bezodpływowe, stacje zlewne, zwierzęta domowe, zwierzęta gospodarskie, zwierzęta bezdomne, poziom redukcji masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania, poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku, zabudowa jednorodzinna, zabudowa wielorodzinna, zabudowa zagrodowa, obiekt/budynek użyteczności publicznej, posiadacz odpadów, odpady medyczne.

W § 5 punkt 2 Rada Gminy w sposób nieuzasadniony wprowadziła określenie dla miejsc wyznaczonych na pojemniki na odpady (*pergola śmietniskowa*) co stoi w sprzeczności z zasadą poprawnej legislacji nie wprowadzania zbędnych lub niezrozumiałych dla adresatów aktu prawnego pojęć. Natomiast w § 5 w punktach 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 oraz 26 unormowano zagadnienia, które nie posiadają jakiegokolwiek podstawy prawnej albo stanowią powtórzenie unormowań ustawowych:

– § 5 punkt 3 (przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej) dotyczy zagadnienia unormowanego już w art. 5 ust. 1 punkt 2 *u.c.p.g.*,

– § 5 punkt 4 (wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy) jest powtórzeniem unormowań art. 5 ust. 1 punkt 2 *u.c.p.g.*,

– § 5 punkt 5 (oddzielne gromadzenie nieczystości ciekłych oraz gnojówki i gnojowicy) obejmuje zagadnienie nie mieszczące się w materii *Regulaminu* jak również unormowane w przepisach ustawy z 10 lipca 2007r. *o nawozach i nawożeniu* (Dz. U. Nr. 147, poz. 1033 ze zm.),

– § 5 punkt 6 (uprzątnięcie i zbieranie odpadów z powierzchni nieruchomości i wnętrza budynków). 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 punkt 1 lit. c *u.c.p.g.* jest uprawniona jedynie do wprowadzenia wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

– § 5 punkt 10 (uprzątnięcie wraków pojazdów mechanicznych) dotyczy zagadnienia unormowanego już w art. 18 ustawy z dnia 20 stycznia 2005r. *o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji* (Dz. U. Nr 25, poz. 202, ze zm.),

– § 5 punkt 11 (usuwanie nawisów, sopli) kwestię tę szczegółowo reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994r. *Prawo budowlane* (Dz. U. 2010r. Nr 243 poz. 1623, ze 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,

– § 5 punkt 12 i 13 (usuwanie ze ścian budynków ogłoszeń, plakatów, napisów, rysunków i umieszczanie ich na urządzeniach do tego przewidzianych). 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 punkt 1 ust. b *u.c.p.g.* 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 ustawy z dnia 20 maja 1971r. *Kodeks wykroczeń* (Dz. U. z 2010r., Nr 46, poz. 275 ze zm.) 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 wymieniaania przykładowo czynności, które są zabronione przez *Kodeks wykroczeń*. Należy przez to rozumieć, iż zachowania uregulowane w § 5 punkt 12 *Regulaminu* zawierają się w zakresie przedmiotowym powołanego wyżej przepisu *Kodeksu wykroczeń*, natomiast nakaz umieszczenia plakatów, reklam ogłoszeń na urządzeniach do tego przeznaczonych nie mieści się w zakresie dyspozycji przewidzianej w art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.*

– punkt **14** (oznaczenie nieruchomości) stanowi to powtórzenie obowiązku określonego w art. 47b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. z 2010r., 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,

– punkt **16, 17, 18** (utrzymanie rowów melioracyjnych, utrzymanie skarp nasypów i wykopów, usuwanie suchych drzew i krzewów). Nałożone obowiązki nie mieszczą się w katalogu wymagań związanych z utrzymaniem czystości na terenie nieruchomości (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 29 stycznia 2007r., II SA/Op 650/06),

– punkt **19** (utrzymanie suchych drzew i krzewów wzdłuż ciągów komunikacyjnych) nie stanowi materii *Regulaminu utrzymania czystości i porządku* i jest naruszeniem ram ustawowej delegacji przewidzianej art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.*,

– punkt **20** (usuwanie materiału rozbiórkowego) odnośnie obowiązku określonego w tym przepisie *Regulaminu* wskazać należało, że związane z odpadami obowiązki podmiotów świadczących usługi w zakresie budowy, rozbiórki i remontu obiektów (wytwórców odpadów w rozumieniu ustawy *o odpadach*, vide: art. 3 punkt 22), zawiera ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. *o odpadach* (Dz. U. z 2010r., Nr 185, poz. 1243 z zm.), zatem Rada Gminy nie może bez ustawowego upoważnienia przetrzucać wszystkich obowiązków związanych z usuwaniem z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych powstałych w wyniku remontu oraz modernizacji lokali i budynków na właścicieli nieruchomości,

– punkt **21 i 22** (utrzymanie w stanie wolnym od zaśmiecenia wód powierzchniowych, utrzymanie czystości na obszarach leśnych) zakaz zanieczyszczania wynika bezpośrednio z art. 8 ustawy *o odpadach*, a w zakresie zanieczyszczania lasów także z art. 162 *Kodeksu wykroczeń*,

– punkt **23** informuje, że postępowanie z odpadami innymi niż komunalne (związane z prowadzeniem działalności gospodarczej) normuje ustawa *o odpadach*. Zgodnie z zasadą, iż *Regulamin* może normować jedynie zagadnienia unormowane w art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.* i nie stanowi informatora o innych obowiązujących przepisach, nie jest zasadne normowanie w *Regulaminie* powyższego zagadnienia,

– punkt **24** (gromadzenie obornika i płynnych odchodów zwierzęcych zgodnie z ustawą *o nawozach i nawożeniu*). Zgodnie z argumentacją określoną w punkcie powyżej nie jest to materia *Regulaminu*,

– punkt **26** (zgłaszanie do gminy zwierząt bezdomnych i podejrzanych o wściekliznę). Brak jest ustawowych podstaw do obciążania mieszkańców opisany powyżej obowiązkiem.

W § 6 punkt 2 w sposób nieprawidłowy ustalono odesłanie do „ust. 1” w sytuacji, gdy niniejsza jednostka redakcyjna posiada jedynie podział na punkty. Ponadto zdaniem organu nadzoru narzucenie adresatom obowiązku codziennego usuwania błota, śniegu, lodu i innych w cytowanej postaci: „od godz. 8:00 jeżeli zachodzi taka potrzeba wynikająca z aktualnych warunków pogodowych, a w przypadku intensywnych opadów śniegu w ciągu 6 godzin od ustania opadów” stanowi zbyt daleko posuniętą ingerencję w zakres powinności mieszkańców gminy. Unormowanie powyższego zagadnienia przez Radę Gminy powinno nastąpić z uwzględnieniem wykładni funkcjonalnej (celowościowej) przepisu art. 4 ust. 2 punkt 1 lit. b, którego celem nie jest ustanowienie ścisłych ram czasowych wykonania powinności, ale utrzymanie nieruchomości służących do użytku publicznego w stanie drożności i bezpieczeństwa. Natomiast określony w § 6 punkt 3 zakaz został sformułowany

w sposób niejasny, niegramatyczny i budzący wątpliwości interpretacyjne. W toku stosowania powyższego przepisu budzić może bowiem wątpliwości charakter zakazu oraz wzór postulowanego zachowania (dyspozycji normy). Powyższa nieprawidłowość stanowi istotne naruszenie prawa.

§ 7 punkt 1 *Regulaminu* został skonstruowany w sposób nielogiczny. W punkcie 1 określono zakres normowania (hipoteza normy) odnoszący się do terenów publicznych, natomiast punkt 1 lit. a odnosi się do nieruchomości nie służącej do użytku publicznego. Powyższy przepis staje się wewnątrznie sprzeczny oraz stosuje terminologię w sposób niejednorodny i niekonsekwentny (tereny publiczne, tereny służące do użytku publicznego, teren nieruchomości nie służącej do użytku publicznego) co stanowi w ocenie organu nadzoru istotne naruszenie prawa. Nie jest również zasadnym unormowanie zawarte w § 7 punkt 2 *Regulaminu* określające kwestię uzyskania zgody właściciela nieruchomości na dokonanie na niej naprawy oraz braku uciążliwości dla gruntów sąsiednich (*tylko za zgodą właściciela nieruchomości i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości*). Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy upoważnia bowiem Radę Gminy 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 takich warunków, aby 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. Ponadto uzależnienie możliwości mycia i napraw pojazdów od posiadania zgody właściciela nieruchomości oraz braku uciążliwości dla innych osób i środowiska, wkracza w stosunki umowne i regulację prawa sąsiedzkiego, uregulowane przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

W § 8 *Regulaminu* Rada Gminy Karniewo unormowała w punktach od 1 do 17 szereg zakazów w zakresie utrzymania czystości i porządku. Organ nadzoru stoi na stanowisku niezasadności sformułowania niniejszego przepisu w powyższy sposób. Poszczególne unormowania zawarte w niniejszym przepisie wykraczają poza zakres delegacji ustawowej, stanowią powtórzenie norm ustawowych lub są niekonsekwentnym powtórzeniem norm zawartych w innych częściach *Regulaminu*. Wymóg jasności i klarowności przepisów prawa nakazuje Radzie Gminy skonstruowania struktury tekstu *Regulaminu* tak, by tematycznie i we właściwej kolejności odzwierciedlał strukturę przepisu zawierającego zakres delegacji (art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.*) oraz nie powtarzał kilkakrotnie w jednym akcie tych samych unormowań, a tym bardziej powtarzał unormowań zmodyfikowanych w ramach jednego aktu. Należy ponownie podkreślić, iż zgodnie z utrwalonym kierunkiem orzecznictwa sądowo-administracyjnego *Regulamin utrzymania czystości i porządku* nie może pełnić funkcji zbiorczego informatora o wszelkich przepisach dotyczących utrzymania czystości i porządku. Poszczególne istotne naruszenia w § 8 przedstawiają się w następujący sposób:

– punkt 1 (spalanie odpadów), zagadnienie wyczerpująco unormowane w ustawie *o odpadach*),

– punkt 3 (zakaz stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska przy usuwaniu śniegu i lodu), 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 2009r. Nr 151, poz. 1220, ze zm.) głównie w jej art. 82 ust. 2 oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005r. *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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011r., II SA/Bd 1536/10 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011r., II SA/Gd 618/11),

– punkt 4 (zakaz niszczenia obiektów małej architektury i innych obiektów), powyższe zagadnienie nie jest materia *Regulaminu*, ponadto należy stwierdzić, że zakaz takiego zachowania wynika z przepisów art. 143 i 144 *Kodeksu wykroczeń*,

– punkt 5 (zakaz umieszczania afiszy, reklam w miejscach do tego nie przeznaczonych), nie jest to materia *Regulaminu*, ponadto jest to ponowne unormowanie zagadnienia opisanego już w § 5 ust. 12 i 13 *Regulaminu*,

– punkt 6 (zakaz malowania graffiti poza wyznaczonymi ścianami), nie jest to materia *Regulaminu* a ponadto unormowanie to zawiera się w zakresie przedmiotowym przepisu art. 63a § 1 *Kodeksu wykroczeń*, który określa: *kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nie przeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze, ograniczenia wolności albo grzywny*,

– punkt 7 (zakaz wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu) powyższe unormowanie wykracza poza upoważnienie ustawowe, albowiem ustawodawca nie upoważnia Rady Gminy 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011r., II OSK 2058/11),

– punkt 8 (zakaz zakopywania odpadów oraz padłych zwierząt) unormowanie to przekracza delegację ustawową. W unormowaniach *u.c.p.g.* nie definiuje się pojęcia zwłok zwierzęcych. Definicja taka zawarta jest w ustawie z dnia 11 marca 2004r. *o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt* (Dz. U. z 2008r. Nr 213, poz. 1342, ze zm.). Zgodnie z art. 2 punkt 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 punkt 6 ustawy *o odpadach* stanowi, że przepisy ustawy nie naruszają postanowień wskazanego rozporządzenia wspólnotowego, które stosuje się bezpośrednio i przepisy prawa krajowego nie mogą być z nim sprzeczne. Szczegółowy sposób postępowania ze zwłokami zwierzęcymi w przypadku zagrożenia epidemią reguluje natomiast ustawa z dnia 11 marca 2004r. *o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt*,

– punkt 9, 10, 11 i 12 (zakaz indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych, zakaz wylewania nieczystości ciekłych poza stacjami zlewnymi, zakaz indywidualnego opróżniania zbiorników, zakaz wykorzystywania nieczynnych studni do gromadzenia odpadów), zakazy te nie są materia *Regulaminu* i dotyczą zakresu unormowanego już ustawowo. Zakaz tworzenia lub korzystania z nielegalnych składowisk odpadów wynika z art. 8 ustawy *o odpadach*, a w zakresie zanieczyszczenia lasów także z art. 162 *Kodeksu wykroczeń* (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012r., II SA/Bd 625/12). Wskazać należy, że ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2008r. Nr 25, poz. 150, ze 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 2001r. *Prawo wodne* (Dz. U. z 2012 r. poz. 145, ze zm.), w szczególności jej art. 39,

– punkt **13** (zakaz wypalania traw i spalania liści) zakaz ten nie jest materiają *Regulaminu* i stanowi powtórzenie istniejących już przepisów prawa. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* (Dz. U. z 2009r. Nr 151, poz. 1220, ze zm.) w art. 124 wprowadziła zakaz wypalania łąk, pastwisk, nieużytków, rowów, pasów przydrożnych, szlaków kolejowych oraz trzcinowisk i szuwarów, a w art. 131 wprowadziła sankcje za łamanie tego zakazu. Zagadnienie wypalania traw reguluje również rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010r. *w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów* (Dz. U. Nr 109, poz. 719),

– punkt **14** (zakaz zajmowania pasa drogowego) unormowanie to nie stanowi materii *Regulaminu utrzymania czystości i porządku*. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.) na zajęcie pasa drogowego wymagana jest zgoda zarządcy drogi i pobierana jest za to opłata (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006r., II SA/Go 471/06),

– punkt **15** (zakaz dokonywania zmian naturalnego ukształtowania terenu) zagadnienie to nie jest materiają *Regulaminu* i zostało unormowane przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.),

– punkt **16** (prowadzenie akcji promocyjnej za zgodą właściciela nieruchomości) unormowanie to nie stanowi materii *Regulaminu* a ponadto dotyczy indywidualne praw właściciela związanych korzystaniem z nieruchomości. Wskazać również należy na nieprawidłową konstrukcję przepisu formułującego w § 8 zdanie pierwsze zakaz („zabrania się”) w sytuacji gdy unormowanie punktu 16 nie posiada charakteru zakazu,

– punkt **17** normujący kwestię porządku na imprezach masowych, zgromadzeniach, giełdach i targowiskach posługuje się określeniem *urządzenia do zbierania odpadów komunalnych* co nie koresponduje z terminologią *u.c.p.g.*, w której używa się określenia *pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych*. Należy ponadto określić, iż nie jest kompetencją Rady Gminy określanie obowiązków organizatora imprezy masowej. Należy stwierdzić, że brak jest umocowania ustawowego do nałożenia w *Regulaminie* na organizatorów imprez masowych obowiązków dotyczących czystości i porządku. Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 punkt 4 *u.c.p.g.*, 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 *u.c.p.g.*, 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 2009r. *o bezpieczeństwie imprez masowych* (Dz. U. Nr 62, poz. 504, ze 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2010r., II SA/Bd 1336/10). Natomiast kwestie zgromadzeń



i obowiązków organizatora zgromadzenia normuje ustawa z 5 lipca 1990r. *Prawo o zgromadzeniach* (Dz. U. Nr 51, poz. 297 ze zm.).

W § 9 punkt 5, 6 i 7 Rada Gminy Karniewo powtórzyła unormowania dotyczące definicji systemu dualnego, odpadów suchych i odpadów mokrych zawarte już w w § 4 punkt 22, 23 i 25 *Regulaminu* co stanowi istotne naruszenie *Zasad Techniki Prawodawczej*.

W ocenie organu nadzoru § 9 punkt 9 wprowadzający obowiązek zarejestrowania kompostownika w gminie oraz podpisania stosownego zobowiązania wykracza poza delegację ustawową art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.* Uprawnienie dotyczące rejestracji oraz podpisywania zobowiązań jest zagadnieniem ingerującym w sferę prywatności mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego i jako takie powinno posiadać wyraźne upoważnienie ustawowe. W wypadku jego braku powyższe unormowania zawarte w § 9 punkt 9 stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 9 punkt 10 Rada Gminy objęła zakresem selektywnego zbierania odpadów również opakowania po środkach ochrony roślin powstające w rodzinnych gospodarstwach rolnych. W ocenie organu nadzoru opakowania po środkach ochrony roślin nie stanowią odpadów komunalnych i tym samym ich normowanie w ramach *Regulaminu* stanowi wykroczenie poza ramy delegacji ustawowej.

W § 9 punkt 15 określono, iż w przypadku odpadów remontowo budowlanych przedsiębiorca ma obowiązek podstawić pojemnik w terminie 48 godzin. Zdaniem organu nadzoru tak szczegółowe określenie terminu jest unormowaniem wykraczającym poza zakres ustawowej delegacji i dotyczy treści umowy cywilnoprawnej, w której jedną ze stron jest przedsiębiorca.

W § 9 punkt 16 zawarto następujące unormowanie dotyczące odpadów remontowo-rozbiórkowych: *odpady nie spełniające tej definicji przedsiębiorca ma obowiązek odebrać za dodatkową opłatą, której wysokość określona została w wyniku przetargu, który wygrał.* Zdaniem organu nadzoru powyższe unormowanie narusza prawo w sposób istotny. Rada Gminy nie ma kompetencji do normowania w *Regulaminie* dodatkowych opłat. Jedynie art. 6r ust. 4 *u.c.p.g.* daje Radzie Gminy możliwość podjęcia odrębnej uchwały dotyczącej unormowania dodatkowych usług i wysokości cen za te usługi. Ponadto związane z odpadami obowiązki podmiotów świadczących usługi w zakresie budowy, rozbiórki i remontu obiektów (wytwórców odpadów w rozumieniu ustawy *o odpadach*, vide: art. 3 punkt 22), zawiera ustawa *o odpadach*.

W § 9 punkt 20 unormowano kwestie postępowania z opakowaniami po zużytych środkach ochrony roślin, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z argumentacją określoną przy § 9 punkt 10 opakowania po zużytych środkach ochrony roślin nie mieszczą się w zakresie definicji odpadów komunalnych i tym samym ich normowanie w ramach *Regulaminu* stanowi wykroczenie poza ramy delegacji ustawowej. Należy wspomnieć ponadto, iż kwestie postępowania z opakowaniami po środkach ochrony roślin normuje wyczerpująco ustawa z dnia 11 maja 2001r. *o opakowaniach i odpadach opakowaniowych* (Dz. U. Nr. 63, poz. 638 ze zm.).

W § 10 punkt 1 unormowano obowiązki właściciela w zakresie wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy. Zdaniem organu nadzoru powyższa norma istotnie narusza prawo poprzez wykroczenie poza ramy ustawowej delegacji i powtórzenie brzmienia przepisu ustawowego. Kwestie ujęte w powyższym paragrafie zostały bowiem unormowane w art. 5 ust. 1 punkt 2 *u.c.p.g.* W zakresie problematyki nieczystości ciekłych *Regulamin utrzymania czystości i porządku* powinien zawierać jedynie problematykę częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych, co zostało wyraźnie określone w art. 4 ust. 2 punkt 3 *u.c.p.g.* W związku z powyższym należy uznać za istotnie naruszające prawo unormowania ujęte w § 10: punkt 5 (wymogi dla pojazdów asenizacyjnych), punkt 6 (obowiązek usunięcia zanieczyszczeń przy załadunku i transporcie) oraz punkt 7 (obowiązki

przedsiębiorcy w zakresie transportu). Należy podkreślić, że obowiązki odbiorców odpadów kształtowane są bezpośrednio przez przepisy *u.c.p.g.*, w szczególności Rozdziału 4, 4a i 4b a ponadto przez uchwałę w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, która jest aktem prawa miejscowego, uchwałę w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zezwolenie, czy umowę zawartą z przedsiębiorcą, zaś sankcje za naruszanie przepisów ustawy określone zostały w Rozdziale 4d i 5 *u.c.p.g.*

W § 11 określono obowiązki właścicieli nieruchomości na której nie zamieszkują mieszkańcy, ale prowadzona jest działalność handlowa, usługowa, gastronomiczna lub inna działalność gospodarcza. Zdaniem organu nadzoru pojęcie to nie koresponduje z terminologią ustawową w brzmieniu: *nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne* (art. 6c ust. 2 *u.c.p.g.*). Obowiązki określone w § 11 punkt 1 (udokumentowanie korzystania z usług), punkt 2 (przechowywanie dowodów uiszczenia opłat) oraz punkt 3 (wyposażenia nieruchomości w odpowiednią liczbę koszy) dotyczą zagadnień opisanych już w Rozdziale 3 (*Obowiązku właścicieli nieruchomości*) *u.c.p.g.* Natomiast ujęty w § 11 punkt 5 obowiązek skutecznego zapobiegania zanieczyszczeniu terenów przyległych odpadami powstającymi w toku działalności gospodarczej nie wynika z zakresu delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.* i stanowi tym samym istotne naruszenie prawa.

W § 12 określono rodzaje i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. Istotne naruszenia tego paragrafu dotyczą: punkt 1 stanowi zbędne odwołanie do przepisów rozporządzenia, punkt 3 jest skonstruowany w sposób nielogiczny i uniemożliwiający rozróżnienie hipotezy oraz dyspozycji normy, punkt 5 używa niedookreślonego zwrotu *w początkowym okresie wdrażania nowego systemu*, co jest naruszeniem *Zasad Techniki Prawodawczej*. Natomiast zawarte w punkcie 9 określenie: *oraz powstających w rodzinnych gospodarstwach rolnych opakowań po środkach ochrony roślin zostało szczegółowo opisane w rozdziale III § 9 z uwagi na argumentację opisaną przy § 9 punkt 10 i 20* jest unormowaniem zbędnym.

W § 20 Rada Gminy unormowała obowiązki organizatorów imprez masowych. W ocenie organu nadzoru brak jest umocowania ustawowego do nałożenia w *Regulaminie utrzymania czystości i porządku* obowiązków na organizatorów imprez masowych. Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 punkt 4 *u.c.p.g.*, 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 *u.c.p.g.*, 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, zgodnie z argumentacją określoną przy § 8 punkt 17 *Regulaminu*.

W § 21 punkt 4 unormowano co następuje: *miejsca gromadzenia odpadów komunalnych winny być zadaszone, ogrodzone i zamknięte; dostęp do nich winny mieć wyłącznie osoby mające obowiązek zbierać w nich odpady komunalne*. Zdaniem organu nadzoru powyższy przepis w części odnoszących się do reguł dostępu do miejsc gromadzenia odpadów wykracza poza ramy ustawowej delegacji, jak również stanowi nieuzasadnioną ingerencję w zakres dysponowania przez właściciela przynależnym mu prawem własności nieruchomości. Natomiast określony w punkcie § 21 punkt 5 obowiązek osiągnięcia standardów dotyczących miejsc gromadzenia odpadów narusza zdaniem organu nadzoru

prawo z uwagi na niedookreśloność i niejasność hipotezy oraz dyspozycji normy (w okresie dwóch lat, tych miejsc). Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż powyższa regulacja wypełnia przesłanki istotnego naruszenia prawa, ponieważ jest niejasna i nieprecyzyjna, co może przyczynić się do powstania wątpliwości interpretacyjnych w toku stosowania uchwały. W wyroku z dnia 24 września 2008r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdza: *wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa* (III SA/Wr 358/08). Ponadto powyższa regulacja nie spełnia wymogów jasności systemu prawa oraz zasad poprawnej legislacji wywiedzionych przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 *Konstytucji* (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2000r., Kp 9/09 oraz z dnia 11 stycznia 2000r., K 7/99).

W § 23 posłużono się nieprawidłową terminologią niezgodną z ustawą, zgodnie z uwagami przytoczonymi przy § 11 *Regulaminu*.

W § 24 punkt 1 odnoszącym się do opróżniania zbiorników bezodpływowych unormowano, że: *zamówienie musi być zrealizowane w okresie dwóch dni od złożenia*. W ocenie Wojewody Mazowieckiego unormowanie powyższe jest wykroczeniem poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 punkt 3, które uprawnia Radę Gminy do unormowania częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Unormowanie dotyczące terminu realizacji zamówienia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych nie mieści się tym samym w zakresie delegacji cytowanego przepisu ustawy i wkracza w materię dotyczącą treści umowy cywilnoprawnej.

W § 25 unormowano obowiązki dotyczące zawarcia umowy na odbiór odpadów (punkt 1) oraz złożenia deklaracji (punkt 2), które to unormowania stanowią wkroczenie w zakres normowany już przepisami *u.c.p.g.* (w szczególności art. 6 i art. 6m). Również § 25 punkt 3 odnoszący się do obowiązków organizatora imprezy masowej narusza prawo w sposób istotny zgodnie z argumentacją przytoczoną przy § 8 punkt 17 *Regulaminu*.

W § 26 unormowano obowiązki właścicieli podlegające kontroli upoważnionych służb (punkt 1), kontroli dokonywanej przez Wójta Gminy (punkt 2), przypadków niewykonania obowiązków i wydania decyzji przez Wójta Gminy (punkt 3), stosowanie przepisów *Ordynacji podatkowej* (punkt 4), obowiązków przechowywania dowodów uiszczania opłat (punkt 5). W ocenie organu nadzoru unormowania powyższe jako istotnie naruszające prawo stanowią powtórzenie oraz zmodyfikowanie odpowiednich przepisów *u.c.p.g.* w szczególności: art. 6 i art. 9u. W § 26 punkt 6 określono obowiązki właściciela w zakresie stwierdzenia nieszczelności zbiornika bezodpływowego. Z uwagi na fakt niejasności i nieklarowności dyspozycji normy (*do usunięcia ich w ustalonym terminie od momentu stwierdzenia tego faktu*) organ nadzoru uznaje ją za istotnie naruszającą prawo. Wskazać również należy na nieprawidłową konstrukcję Rozdziału VI *Regulaminu* (§§ 25 i 26). Systematyka przepisu przytaczanego już wielokrotnie art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.* nie przewiduje bowiem normowania zagadnień ujętych w tytule rozdziału (*Obowiązki formalnoprawne i skutki ich nie przestrzegania*).

**Rozdział VII *Regulaminu*** normuje maksymalny poziom odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczalnych do składowania na składowiskach odpadów oraz ilość odpadów wyselekcjonowanych do których osiągnięcia zobowiązane są podmioty uprawnione. Organ nadzoru stwierdza, iż żaden z przepisów upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.* nie daje Radzie Gminy kompetencji do normowania

powyższego zagadnienia i w związku z powyższym należy uznać unormowania Rozdziału VII za naruszające prawo w sposób istotny.

W § 32 określającym obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe unormowano, że osoby te: *ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt*. W ocenie Wojewody Mazowieckiego powyższe unormowanie wykracza poza delegację ustawową, wkracza w zakres normowania odpowiedzialności cywilnoprawnej określonej w unormowaniach *Kodeksu cywilnego*. Jest ponadto sprzeczne z treścią jego art. 431, który reguluje kwestie odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzę. Zgodnie z art. 431 § 1 *Kodeksu: kto zwierzę chowa albo się nim posługuje, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej przez nie szkody niezależnie od tego, czy było pod jego nadzorem, czy też zabląkało się lub uciekło, chyba że ani on, ani osoba, za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy*. Ponadto w § 2: *choćby osoba, która zwierzę chowa lub się nim posługuje, nie była odpowiedzialna według przepisów paragrafu poprzedzającego, poszkodowany może od niej żądać całkowitego lub częściowego naprawienia szkody, jeżeli z okoliczności, a zwłaszcza z porównania stanu majątkowego poszkodowanego i tej osoby, wynika, że wymagają tego zasady współżycia społecznego*.

W § 33 unormowano kolejne zagadnienia spoza zakresu upoważnienia ustawowego będące powtórzeniem norm innych aktów powszechnie obowiązujących: punkt 1 lit. b (szczepienie przeciwko wściekliźnie) oraz punkt 1 lit. c (uzyskanie zezwolenia Wójta na utrzymanie psa rasy uznanej za agresywną). Obowiązki powyższe wynikają z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej. Kwestię poddawania psów szczepieniom ochronnym reguluje ustawa z 11 marca 2004r. *o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt* (Dz. U. z 2008r., Nr 213, poz. 1342 ze zm.). W art. 56 ust. 1 i ust. 2 wymienionej ustawy zamieszczono obowiązek poddawania psów w wieku powyżej trzech miesięcy raz na 12 miesięcy szczepieniu przeciwko wściekliźnie. Z kolei wymóg uzyskania zezwolenia właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną wynika z art. 10 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997r. *o ochronie zwierząt* (Dz. U. z 2003r., Nr 106, poz. 1002 ze zm.). Oznacza to, że nie jest to materia regulowana prawem miejscowym.

W § 33 punkt 2 lit. c unormowano zakaz wprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, boisk sportowych itp. Należy podkreślić, iż z przepisu art. 4 ust. 2 punkt 6 *u.c.p.g.* wynika jednoznacznie, że przyznaje on Radzie Gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie całkowitego zakazu prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012r., II OSK 2012/12).

W przepisach Rozdziału XI *Regulaminu* Rada Gminy Karniewo unormowała problematykę deratyzacji poprzez: nałożenie obowiązków na właścicieli nieruchomości budynków wielorodzinnych i jednorodzinnych (§ 37), zamieszczenie przepisu subdelegującego kompetencję Rady Gminy dotyczącą deratyzacji na rzecz Wójta Gminy Karniewo (§ 38) oraz obowiązków i kosztów przeprowadzenia deratyzacji (§§ 39, 40 i 41). Organ nadzoru stwierdza, iż przepis art. 4 ust. 2 punkt 8 *u.c.p.g.* uprawnia Radę Gminy wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada Gminy realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w § 37, 39 i 41 *Regulaminu* podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 punkt

8 *u.c.p.g.* z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez Radę kwestii nałożenia na podmioty takiego obowiązku, a co za tym idzie obciążenia ich kosztami jego realizacji (§ 40 *Regulaminu*), vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012r., II SA/Bd 174/12). Nadto wskazano w § 37 i 38 częstotliwość wykonywania deratyzacji, co jest sprzeczne z art. 4 punkt 8 *u.c.p.g.*, który stanowi upoważnienie do określenia terminów przeprowadzania deratyzacji, nie zaś jej częstotliwości.

Z kolei w § 38 *Regulaminu* przyjęto, że w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt Gminy Karniewo określi w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w formie zarządzenia obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji (...), pomimo że ustawowe upoważnienie w tym zakresie dotyczy wyłącznie rad gmin i nie przewiduje ono możliwości przekazania tych kompetencji innym organom. Stanowi to przekroczenie kompetencji ustawowych. Rada Gminy jest wyłącznie uprawniona do wyznaczenia obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu, w tym Wójta Gminy. Delegowanie tego obowiązku na inny podmiot, w tym organ wykonawczy gminy, stanowi istotne naruszenie prawa. Dodać wypada, że deratyzacja miejsc przebywania zwierząt lub miejsc przechowywania i przetwarzania zwłok zwierzęcych, produktów, środków żywienia zwierząt, może być nakazana rozporządzeniem powiatowego lekarza weterynarii, wojewody, bądź ministra właściwego do spraw rolnictwa na podstawie art. 45-47 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

W Rozdziale XII Rada Gminy Karniewo unormowała zagadnienie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Należy stwierdzić, że Rada Gminy nie posiada kompetencji do unormowania powyższego zagadnienia w ramach *Regulaminu utrzymania czystości i porządku*, a ponadto umieszczone w Rozdziale XII przepisy stanowią powtórzenie i zmodyfikowanie odpowiednich norm Rozdziału 3a *u.c.p.g.*, w szczególności art. 6k ust. 1 i 3, art. 6m ust. 1 i 2, oraz art. 6o.

W Rozdziale XIII § 43 punkt 4 Rada Gminy Karniewo unormowała, że: w sprawach nie uregulowanych w niniejszym regulaminie mają zastosowanie przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie oraz ustawy o odpadach. Organ nadzoru stwierdza, iż powyższe unormowanie istotnie narusza prawo. Zgodnie z konstytucyjną zasadą hierarchiczności aktów prawnych ujętą w Rozdziale 3 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* organ wydający akt niższego rzędu nie ma uprawnień do normowania zakresu obowiązywania aktu prawnego wyższego rzędu. Złamanie powyższej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2008r. stwierdza: *zabieg legislacyjny polegający na umieszczeniu w uchwale rady gminy zapisu, że "w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące" jest nieuprawniony, albowiem narusza konstytucyjną hierarchię systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. (...) Rada gminy nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywiście regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych (IV SA/Wr 176/07).*

Podsumowując opisane powyżej istotne naruszenia prawa należy podkreślić, iż *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy* jest aktem prawa miejscowego o szczególnych cechach. Zawiera bowiem przepisy, których złamanie może skutkować nałożeniem kary grzywny w trybie przewidzianym w art. 10 *u.c.p.g.* tj. według

przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001r. *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz. U. z 2008r., Nr 133, poz. 848 ze zm.). Należy podkreślić, iż delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.* posiada charakter zamknięty (nie posiada klauzuli „w szczególności”) co stanowi wyraźny imperatyw ustawodawcy do normowania jedynie zagadnień ujętych w przepisie delegacyjnym, jak również wszystkich bez wyjątku zagadnień określonych w art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.* Tym samym *Regulamin* podlega szczególnie surowym wymogom dotyczącym zarówno jego formy jak i treści.

Jak wynika z ww. nieprawidłowości zdecydowaną większość z nich stanowią istotne naruszenia prawa w postaci wykroczenia poza ramy delegacji ustawowej lub powtórzenia w uchwale rozwiązań ustawowych. Istotną część naruszeń stanowią unormowania zagadnień nieobjętych jakakolwiek działalnością ustawodawczą, które w większości wypadków można określić jako ingerencję Rady Gminy w sferę wykonywania prawa własności objętego ochroną na podstawie art. 21 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Natomiast unormowania § 118 w zw. z § 143 ZTP stanowią podstawę sformułowanej w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zasady zakazu umieszczania (przepisywania) unormowań aktów ustawowych w aktach niższego rzędu, w tym w aktach prawa miejscowego, do których zalicza się również *Regulamin utrzymania czystości i porządku*.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009r. stwierdza: *na tle dopuszczalności powtarzania zapisów ustawowych w aktach stanowiących przez organy samorządu terytorialnego, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, wyrażono pogląd, iż stanowi to istotne naruszenie prawa i wskazano, że w sytuacji zastosowania w uchwale powtórzeń unormowań ustawowych należy liczyć się z tym, iż powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy* (II SA/Op 58/09). Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999r.: *uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna* (II SA/Wr 1179/98). Wreszcie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 20 maja 2008r. stwierdza: *w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy* (III SA/Wr 204/08), por. również wyrok Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 2001r., III RN 87/00, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 czerwca 1992r., II SA 99/92 i 28 lutego 2003r., I SA/Lu 882/02 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 12 lutego 2004r., II SA/Wr 1235/03.

Również problematyka naruszenia zakresu delegacji ustawowej stanowiła przedmiot licznych orzeczeń sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 października 2009r. stwierdza: *problem naruszenia delegacji ustawowej aktualizuje się wówczas, gdy postanowienia aktu niższego rzędu wprowadzają do systemu prawnego nowe normy, bądź regulują zagadnienia pozostające poza prawną reglamentacją, bądź regulują określone zagadnienie w sposób odmienny od dotychczasowego* (I SA/Wa 1225/09). Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 grudnia 2006r.: *podjęty na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego. (...) Podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą,*

co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa (II SA/Wr 585/06). Wreszcie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 30 kwietnia 2009r. stwierdza: *regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza ramy przedmiotowe (art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2005r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.) i stanowić obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe (art. 5 ust. 1) oraz ponad obowiązki innych podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2-5. 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 (II SA/Sz 994/08).*

Organ nadzoru zauważa rażący brak staranności przy formułowaniu treści niniejszego Regulaminu. Niezależnie od opisanych powyżej istotnych naruszeń prawa, wskazać również należy na szereg usterek legislacyjnych o charakterze technicznym naruszających *Zasady Techniki Prawodawczej*. W Rozdziale 7 zatytułowanym *Oznaczenie przepisów ustawy i ich systematyzacja* (w związku z § 143 ZTP) unormowano zasady podziału tekstu prawnego (w tym aktu prawa miejscowego) na jednostki redakcyjne. Podstawową jednostką redakcyjną aktu prawnego (artykuł w przypadku ustawy lub paragraf w wypadku innych aktów prawnych) dzieli się na ustępy oznaczone cyfrą arabską z kropką bez nawiasu. Ustępy natomiast dzieli się na punkty oznaczone cyfrą arabską z nawiasem z prawej strony. Tymczasem w *Regulaminie* uchwalonym przez Radę Gminy Karniewo dokonano podziału paragrafów na punkty, bez uwzględnienia jednostki redakcyjnej w postaci ustępów. Należy więc uznać taki podział jednostek za nieprawidłowy i naruszający *Zasady Techniki Prawodawczej*. Wskazać również należy na niekonsekwentne i niespójne stosowanie nazewnictwa w ramach *Regulaminu*, niezharmonizowanie go z terminologią aktów wyższego rzędu (w szczególności *u.c.p.g.*) oraz powtarzanie kilkakrotnie w *Regulaminie* tych samych unormowań (niejednokrotnie dodatkowo zmodyfikowanych). Brak precyzji aktu prawnego przejawia się również w wielokrotnym zastosowaniu zwrotu „itp.”, który to zwrot sygnalizuje brak wyczerpującego określenia zakresu normy i może powodować liczne wątpliwości interpretacyjne. Należy jeszcze raz podkreślić, iż *Regulamin* jako akt prawa miejscowego zawierający przepisy których przekroczenie może skutkować nałożeniem kary grzywny musi być aktem precyzyjnym, zwięzłym i zrozumiałym dla mieszkańca gminy. Precyzję taką osiągnie ten akt m. in. poprzez unormowanie zagadnień zgodnie z systematyką określoną w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 4 ust. 2 *u.c.p.g.*

Mając na uwadze opisany powyżej stan faktyczny i prawny organ nadzoru orzekł jak w sentencji.

Z uwagi na fakt, iż w wyniku określonych powyżej istotnych naruszeń prawa *Regulamin* nie zawiera wszystkich wymienionych w przepisie upoważniającym zagadnień, organ nadzoru stwierdza jego nieważność w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI  
wz.  
  
Dariusz Piątek  
Wicewojewoda Mazowiecki