



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 28 lutego 2013 r.

LEX-R.4131.19.2013.AW

**Rada Gminy
Wolanów
ul. Radomska 20
26-625 Wolanów**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218; z 2008r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420; Nr 157, poz. 124, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679 i Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281, z 2012 r. poz. 567 oraz z 2013 poz.153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/142/13 z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolanów*. w części: § 3 ust.1 pkt 6, 8, 11, 12, 16,17, 18, 19, § 4 pkt 2, 3-8, 9,10,11,12 , § 15, § 24 pkt 1 lit. b i d, pkt 2 lit. b i c oraz § 34 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolanów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wolanów w dniu 29 stycznia 2013 r. podjęła uchwałę w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolanów*.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił art. 4 ust. 1 - 3 z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391), zwanej dalej ustawą. Wskazać należy, że przepis ust. 1 stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w ust. 2 został określony zakres uregulowań, którego uszczegółowienia powinna dokonać rada gminy w regulaminie, w ust. 3 został natomiast nałożony na radę gminy obowiązek dostosowania regulaminu do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Regulamin winien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
 - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
 - a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

- 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Wymienione powyżej elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12).

Za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami należy uznać, wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy, a przekazanych do unormowania regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

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

1. ustalone w **§ 3 ust.1 pkt 6 i pkt 16 Regulaminu** wymagania (*oddzielne gromadzenie nieczystości ciekłych w postaci ścieków bytowych oraz gnojówki i gnojownicy, w przypadku prowadzenia działalności rolniczo-hodowlanej, którą należy wykorzystywać zgodnie z zapisami ustawy z dnia 10 lipca 2007 o nawozach i nawożeniu*), jak również (*stosowanie oraz gromadzenie obornika i płynnych odchodów zwierzęcych na terenie*

gospodarstwa rolnego w miejscach spełniających wymogi przepisów ustawy z dnia 10 lipca 2007 o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2007 r. Nr 147 poz. 1033 z późn. zm.), czyli na podłożu utwardzonym i uszczelnionym w zbiornikach na odchody o pojemności umożliwiającej przechowywanie ich przez wymagany przepisami okres) – nie znajdują oparcia w przepisach ustawy, a regulowane są jak wskazuje sama Rada Gminy w ustawie o nawozach i nawożeniu.

2. *uprzątnięcie, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202 z późn. zm.), z terenu nieruchomości wraków pojazdów mechanicznych - § 3 ust.1 pkt 8 Regulaminu;* obowiązek usuwania wraków pojazdów mechanicznych wynika bezpośrednio z art. 18 cytowanej wyżej ustawy a zatem nie może być przedmiotem regulaminu;
3. *utrzymanie zjazdów przy drogach w stanie drożności poprzez wykaszanie - § 3 ust.1 pkt 11 Regulaminu;* 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. *niezwłoczne usuwanie z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku budów i remontów lokali oraz budynków (§ 3 ust.1 pkt 12 Regulaminu);* 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 32 tej ustawy), zawiera ustawa o odpadach, zatem Rada nie może bez ustawowego upoważnienia przetrzucać 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;
5. wskazane § 3 ust.1 pkt 17 Regulaminu wymagania dotyczące postępowania z odpadami innymi niż komunalne powstającymi w obrębie nieruchomości w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej – nie może być przedmiotem regulaminu gdyż kwestie te regulowane są ustawą o odpadach.
6. wymagania nałożone na właścicieli nieruchomości w postaci likwidacji dzikich wysypisk § 3 ust.1 pkt 18 Regulaminu oraz zakazy tworzenia dzikich wysypisk zawarte w § 4 pkt 9 Regulaminu – nie mogą być przedmiotem regulaminu, gdyż kwestie te regulowane są ustawą o odpadach.

7. nie znajduje oparcia w ustawie ustalony w **§ 3 ust.1 pkt 19 Regulaminu** zapis: *przestrzeganie wymogów obowiązujących przy pracach z wyrobami azbestowymi*; Sposób i warunki usuwania wyrobów zawierających azbest określa rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest (Dz. U. Nr 71, poz. 649, z późn. zm.).
8. zakazy wrzucania do pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki papieru i tektury opakowanej i nieopakowanej, do pojemników i worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki szkła, tworzyw sztucznych, do selektywnej zbiórki metali czy selektywnej zbiórki opakowań wielomateriałowych, jak również przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów ulegających biodegradacji - innych odpadów, które nie spełniają wymagań przeznaczenia danych pojemników lub (**§ 4 pkt. 3 -8 Regulaminu**) Zakaz tworzenia lub korzystania z nielegalnych składowisk odpadów wynika z art. 30 i następne ustawy 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.
9. za niezgodny z prawem należy uznać wprowadzony w **§ 4 pkt 10 Regulaminu** *zakaz spalania odpadów na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych budynków, a także w pojemnikach*, dopuszczenie spalania odpadów z drewna (trociny, wióry, ścinki, kora) oraz papieru, tektury, niezawierającego substancji niebezpiecznych, impregnatów, folii itp., jeżeli nie jest to sprzeczne z zasadami współżycia. Sposób postępowania z odpadami kompleksowo reguluje ustawa o odpadach, więc kwestie te nie mogą być przedmiotem regulacji przez prawo miejscowe, a tym bardziej regulacji modyfikującej ustawę o odpadach poprzez dopuszczenie spalania niektórych odpadów w oparciu o kryterium właściwe jedynie dla prawa cywilnego (zasady współżycia

społecznego), niemożliwe do zastosowania w regulacji, której niewykonanie zagrożone jest karą grzywny.

10. w **§ 4 pkt 11 Regulaminu** zabroniono *niszczenia lub uszkodzenia obiektów małej architektury, urządzeń wyposażenia placów zabaw, targowicy urządzeń do zbierania odpadów, tablic informacyjnych, wiat przystanków, roślinności*. W tym zakresie mieć należy na uwadze, że zakaz takiego zachowania wynika z przepisów art. 143 i 144 Kodeksu wykroczeń. Zapis przepisu jest ponadto w części niezrozumiały w zakresie określenia „targowicy urządzeń do zbierania odpadów”.
11. Za niezgodne z prawem należy uznać wprowadzone w **§ 4 pkt 2 i pkt 12 Regulaminu** zakazy, *wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia nieczystości ciekłych i wód opadowych z powierzchni dachów, podjazdów itp., czy też odprowadzania ścieków do gruntu oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości we własnym zakresie*. Zakaz tworzenia lub korzystania z nielegalnych składowisk odpadów wynika z art. 30 ustawy 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.
12. Brak jest również umocowania ustawowego do nałożenia na organizatorów imprez masowych obowiązków polegających na zawarciu z przedsiębiorcą umowy na odbiór odpadów, *zapewnienia odpowiedniej ilości pojemników oraz toalet wolnostojących, dostosowaną do liczby osób w niej uczestniczących oraz opróżnienie i uprzątnięcie ich, wynikających z § 15 Regulaminu*. 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).

13. Ponadto, w **§ 24 pkt 1 lit. b i d Regulaminu** Rada Gminy określiła obowiązki właścicieli psów takie, jak: uzyskanie zezwolenia wójta Gminy na utrzymanie psa rasy uznanej za agresywną zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wykazu ras psów uznanych za agresywne, systematyczne szczepienia przeciwko wściekliźnie zgodnie z art. 56 ust.2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych. Jednakże obowiązki te wynikają z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej. Kwestię poddawania psów szczepieniom ochronnym reguluje ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. W art. 56 ust. 1 i ust. 2 wymienionej ustawy zamieszczono obowiązek poddawania psów w wieku powyżej 3 miesiąca raz na 12 miesięcy szczepieniu przeciwko 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 o ochronie zwierząt. Oznacza to, że nie jest to materia regulowana prawem miejscowym.
14. W **§ 24 pkt 2 lit. b i c Regulaminu** ustalono, iż osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej z wyłączeniem obiektów dla zwierząt, takich jak lecznice. Postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników oraz niewprowadzania zwierząt domowych na tereny placów zabaw, piaskownic dla dzieci, oraz tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał rady gminy. Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie całkowitego zakazu prowadzenia wszelkich

zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12).

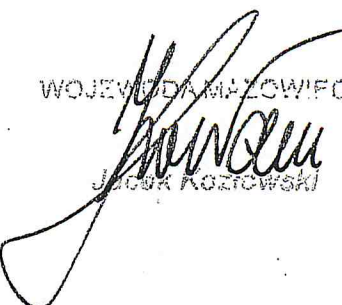
15. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy uprawnia radę gminy wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w § 34 **Regulaminu** podmiotów (tu właściciele nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku, a co za tym idzie obciążenia ich kosztami jego realizacji – vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolanów nie może wykroczać poza granice upoważnienia określone w art. 4 ust. 2 ustawy. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien on być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVII/142/13 z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wolanów* w części wskazanej w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z mocy prawa.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

JACEK KOZŁOWSKI