



Warszawa, dnia 28 lutego 2013 r.

LEX-S.4131.2.2013.HL

**Rada Miejska  
Węgrowa  
ul. Rynek Mariacki 16  
07 – 100 Węgrów**

### **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 oraz z 2012 r. poz. 567)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXVI/169/2013 Rady Miejskiej Węgrowa z dnia 29 stycznia 2013 r. *w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Węgrowa*, **w części dotyczącej: § 2, § 3 pkt 1 w zakresie w jakim odsyła do regulacji zawartych w Rozdziale 5, § 3 pkt 10, § 5 ust. 2 w zakresie ostatniego zdania, § 11 ust. 2 w zakresie pkt 1-5, § 14, § 17 w zakresie w jakim ustalono, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt, § 18 ust. 2 pkt 2, pkt 3 i pkt 6, § 21 oraz § 22.**

### **Uzasadnienie**

Rada Miejska Węgrowa w dniu 29 stycznia 2013 r. podjęła uchwałę *w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Węgrowa*.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 4 lutego 2013 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano 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 o czystości” oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie ma istotnego znaczenia dla niniejszego rozstrzygnięcia. Wzorcem oceny uchwały pod względem zgodności z prawem są natomiast przepisy art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o czystości. Przepis ust. 1 art. 4 ustawy o czystości stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, natomiast w przepisie ust. 2 tegoż artykułu określono zakres uregulowań, których uszczegółowienia powinna dokonać rada gminy w regulaminie. Regulamin powinien zatem 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.

Zakres uregulowań określonych w art. 4 ust. 2 ustawy o czystości ma charakter katalogu zamkniętego i Rada nie może dokonywać regulacji wykraczających poza tak określoną kompetencję. Taka ocena kompetencji rady wynika wprost z art. 7 Konstytucji, który nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa.

W świetle powyższych uwag za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami należy uznać, wszelkie regulacje uchwały wykraczające poza granice upoważnienia zawartego w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy o czystości.

Za niezgodne z art. 4 ust. 2 ustawy o czystości należy zatem uznać następujące przepisy uchwały:

1) § 2 - w którym Rada wprowadziła tzw. słowniczek, ustalając w nim znaczenie określonych w nim pojęć. Jeżeli uwzględni się, iż 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, to należy uznać taki przepis za wykraczający poza upoważnienie określone w ustawie;

2) § 3 pkt 1, w którym Rada odsyła do wyposażenia nieruchomości w opisane w Rozdziale 3 i 5 Regulaminu pojemniki i worki służące do zbierania odpadów komunalnych, w zakresie w jakim odsyła do regulacji zawartych w Rozdziale 5 (treść „i 5”) w sytuacji, kiedy w przepisach wskazanego Rozdziału 5 brak jest jakichkolwiek regulacji dotyczących pojemników i worków. Taka nieuwaga redakcyjna może budzić wątpliwości co do stosowania tego przepisu a prawo miejscowo miejscowe winno być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak by nie budziło wątpliwości. Adresat normy zobowiązany do jej realizacji nie powinien mieć wątpliwości co do tego czy postępuje zgodnie z tą normą. (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 lipca 2009 r. II SA/Op 134/09 - *LEX nr 553144*, wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, *OwSS 1996/3/91*).

3) § 3 pkt 10 - w którym Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości na terenie nieruchomości poprzez pielęgnację i utrzymanie estetycznego wyglądu parków, terenów zielonych, ogrodów, kwietników, klombów, zarówno komunalnych jak będących własnością osób fizycznych i prawnych. Regulacja ta wykracza poza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o czystości. Pielęgnacja i estetyczny wygląd wskazanych miejsc nie mieszczą się w pojęciu wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących sprawy określone w tym przepisie (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 2011 r. sygn. akt II SA/Bd 939/11);

4) § 5 ust. 2 w zakresie ostatniego zdania - w którym Rada ustaliła, że Miasto przekaze właścicielowi podpisującemu zobowiązanie materiały informacyjne dotyczące kompostowania. Takie zobowiązanie sugeruje, że właściciel nieruchomości ma lub może podpisywać bliżej nie określone zobowiązanie. W żadnym bowiem przepisie uchwały nie określono przedmiotu zobowiązania a nadto przepis stanowiący podstawę prawną uchwały nie uprawnia Rady do określania zobowiązania, które ma zaciągać właściciel;

5) § 11 ust. 2 w zakresie pkt 1-5 – w których Rada ustaliła, że odpady takie jak: tworzywa sztuczne nieopakowaniowe (pkt 1), szkła nieopakowaniowe (pkt 2), odpady mineralne (pkt 3), drobna frakcja popiołowa (pkt 4) oraz inne strumienie odpadów zmieszanych (pkt 5) mają być usuwane z nieruchomości nie rzadziej niż raz na miesiąc. Ustalanie „nowych” frakcji odpadów w stosunku do frakcji ustalonych w § 5 ust. 1 i § 7 uchwały jest tworzenie przepisu niezrozumiałego. W stosunku do tak określonych „nowych” frakcji odpadów nie mają bowiem zastosowania przepisy § 5 ust. 1 i § 7 uchwały, w których uregulowano sprawy związane ze sposobem gromadzenia poszczególnych frakcji odpadów. Prawo miejscowe winno być jasno sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, bez konieczności stosowania reguł interpretacyjnych, tak by nie budziło wątpliwości interpretacyjnych a adresat normy zobowiązany do jej realizacji nie powinien mieć wątpliwości co do tego czy postępuje zgodnie z tą normą. (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 lipca 2009 r. II SA/Op 134/09 - *LEX nr 553144*, wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91).

6) § 14 - w którym Rada wprowadziła wobec właścicieli obowiązek złożenia w terminie 14 dni od zamieszkania na danej nieruchomości lub powstania odpadów komunalnych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi (ust. 1) oraz wobec rolników zużywających wodę na potrzeby gospodarstwa rolnego w związku z tym nie odprowadzający jej do zbiorników bezodpływowych obowiązek zainstalowania odrębnych liczników do pomiaru zużycia wody na potrzeby bytowe (ust. 2).

Przepis ten nie tylko wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy o czystości ale w zakresie ust. 1 jest modyfikacją przepisu art. 6m ust. 1 ustawy o czystości a w zakresie ust. 2 wkracza w materię regulowaną przepisami ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, z późn. zm.) - art. 27 ust. 6;

7) § 17 w zakresie w jakim ustalono, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt. Dokonując takiej regulacji Rada nie tylko wykroczyła poza delegację określona w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o czystości ale dokonała modyfikacji art. 431 § 1 Kodeksu Cywilnego ustalającego odpowiedzialność chowającego zwierzę albo posługującego się nim obejmującą obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej przez to zwierze;

8) § 18 ust. 2 pkt 2, pkt 3 i pkt 6 - w których określono, iż *właściciele utrzymujący zwierzęta domowe są zobowiązane do niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp., postanowienie nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów-przewodników (pkt 2 i 3) oraz niedopuszczanie do zakłócenia ciszy i spokoju (pkt 6)*. Regulacje te wykraczają poza kompetencję Rady. Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o czystości jednoznacznie wynika, że kompetencja rady ograniczona jest tylko do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych 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 ustalenie 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);

9) § 21 - w którym nałożono obowiązki na właścicieli zwierząt gospodarskich wykorzystywanych podczas sezonu letniego, podczas, gdy przepisy art. 4 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy o czystości pozwalają nałożyć określone obowiązki tylko na osoby utrzymujące zwierzęta domowe (pkt 6) i wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej (pkt 7). Regulacja § 21 nie mieści się w żadnej ze wskazanych kompetencji Rady. Stanowi zatem wykroczenie poza zakres ustawowej delegacji;

10) § 22 – w którym nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek deratyzacji i określono miejsca i pomieszczenia, w których przeprowadzana ma być deratyzacja. Podczas, gdy kompetencja Rady wynikająca z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o czystości ograniczona jest

tylko do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i określenia terminów jej przeprowadzania. Przekroczenie kompetencji jest zatem oczywiste.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego obowiązujący na terenie Miasta Węgrowa, oznacza że Rada Miejska Węgrowa uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Węgrowa nie może wykroczać poza granice upoważnienia określone w art. 4 ust. 2 ustawy o czystości. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, że każdy akt prawa miejscowego obowiązujący na obszarze działania organu samorządu terytorialnego wydawany jest na podstawie ustawy i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie..

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVI/169/2013 Rady Miejskiej Węgrowa z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Węgrowa* 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