

# ***Praktyczne aspekty tworzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie***

Magdalena Łysek



**WOJEWODA ŁÓDZKI**



**NARODOWY  
INSTYTUT  
SAMORZĄDU  
TERYTORIALNEGO**

# Agenda

1. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.
2. Treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podstawowe elementy regulaminu.
3. Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów w oparciu o orzecznictwo administracyjne i rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów.
4. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - przykład prawidłowych rozwiązań.

- Artykuł 86 Konstytucji RP stanowi, że **każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie.**
- Zasady tej odpowiedzialności określa m.in. ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2016.250).

*„Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty  
usunięcia skutków tego zanieczyszczenia. [...]*

*Kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi  
koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu”.*

Artykuł 7 ustawy Prawo ochrony środowiska

**UTRZYMANIE CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH NALEŻY  
DO OBOWIĄZKOWYCH ZADAŃ WŁASNYCH GMINY.**

# **USTAWA**

z dnia 13 września 1996 r.

**o utrzymaniu czystości**

**i porządku w gminach**

Dz.U.2016.250

(ustawa uczp)

# Zadania organizatorskie gminy

Wśród zadań organizatorskich gminy związanych z zapewnieniem czystości i porządku na swoim terenie i tworzeniu warunków niezbędnych do ich utrzymania, wymienia się m.in.:

- ❖ objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;
- ❖ zapewnienie budowy, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami:
  - ✓ instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części,
  - ✓ szaletów publicznych;
- ❖ nadzorowanie gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

# Zadania organizatorskie gminy

- ❖ ustanawianie selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujące **co najmniej** następujące frakcje odpadów:
  - ❑ papieru,
  - ❑ metalu,
  - ❑ tworzywa sztucznego,
  - ❑ szkła,
  - ❑ i opakowań wielomateriałowych,
  - ❑ oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji.

# Zadania organizatorskie gminy

- ❖ Tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej takich odpadów komunalnych jak:
  - przeterminowane leki i chemikalia,
  - zużyte baterie i akumulatory,
  - zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
  - meble i inne odpady wielkogabarytowe,
  - zużyte opony,
  - odpady zielone
  - oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne,
  - a także odpadów komunalnych określonych w rozporządzeniu ministra właściwego ds. środowiska (delegacja ustawowa art. 4a).



# Zadania organizatorskie gminy

- ❖ zapewniają osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- ❖ prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- ❖ udostępniają na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje wskazane w ustawie
- ❖ dokonują corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi;

# Zadania organizatorskie gminy

- ❖ zapobiegają zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych, w szczególności przez:
  - zbieranie i pozbywanie się błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu pojemnikach ustawionych na chodniku;
- ❖ utrzymują czystość i porządek na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg;

# Zadania organizatorskie gminy

- ❖ określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych;
- ❖ zapobiegają bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt;
- ❖ zapewniają zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałają z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie;
- ❖ znakują obszary dotknięte lub zagrożone chorobą zakaźną zwierząt.

## Zadania organizatorskie gminy

Gminy powinny dysponować odpowiednimi **środkami prawnymi**, umożliwiającymi im właściwe wywiązywanie się z nałożonych na nie zadań.

Takimi instrumentami prawnymi służącymi prawidłowej realizacji zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminie są akty prawa miejscowego, w tym uchwała dotycząca **regulaminu utrzymania czystości i porządku**.

# Zadania prawodawcze gminy

Przepisy znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku nałożyły na gminy nowe zadania prawodawcze, przewidując konieczność lub możliwość wydania przez gminy wielu aktów prawa miejscowego, niezbędnych z punktu widzenia skonstruowania, wdrożenia i funkcjonowania nowych systemów tj.:

- ✚ znowelizowanie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie (art. 4 uczp);
- ✚ uchwałę w sprawie innych sposobów udokumentowania wykonania obowiązku pozbycia się odpadów z terenu nieruchomości (art. 6 ust. 1a uczp);
- ✚ uchwałę w sprawie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości w systemie obowiązkowym (art. 6 ust. 2 uczp);
- ✚ uchwałę w sprawie przejęcia od właścicieli nieruchomości wszystkich albo wskazanych obowiązków, tj. pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi oraz uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych (art. 6a ust.1 uczp);

# Zadania prawodawcze gminy

- ✚ uchwałę w sprawie rozciągnięcia systemu gminnego na nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 ucp);
- ✚ uchwałę w sprawie podziału gminy na sektory (art. 6d ust. 2 ucp);
- ✚ uchwały związane z wprowadzeniem opłat w systemie gminnym (art. 6k ucp):
  - ✚ w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi
  - ✚ oraz ustalenia stawki takiej opłaty;
  - ✚ ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności (art. 6k ust. 1 ucp),
  - ✚ w sprawie zwolnienia w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, z późn. zm.), lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. poz. 1863 oraz z 2015 r. poz. 1359) (art.6k ust.4).

# Zadania prawodawcze gminy

- ✚ w sprawie ustalenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w tym wskazanie czy opłatę uiszcza się z dołu czy z góry (art. 6l uczp),
- ✚ w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, (art. 6n ust. 1 u.u.c.g.) oraz warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności:
  - ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
  - sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
  - rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.
  - w sprawie wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
- ✚ uchwały związane z zorganizowaniem systemu gminnego (art. 6r ust. 3 i 4 uczp);

# Zadania prawodawcze gminy

- ✚ W sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a także ograniczenie ilości odpadów zielonych, zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 6r ust. 3-3d uczp).
- ✚ W sprawie rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi (art. 6r ust. 4).



**Regulamin utrzymania czystości  
i porządku na terenie gminy  
- charakter prawny.**

# Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

## 31 lipca 2016 r.

Z dniem 1 lutego 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

- W art. 11 tej ustawy stanowi, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 4, art. 6l, art. 6n, art. 6r ust. 3 i 4 zachowują moc na okres, na jaki zostały wydane, jednakże nie dłużej niż **18 miesięcy** od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej.
- Zatem gmina powinna podjąć nowe uchwały na podstawie art. 4, art. 6l, art. 6n, art. 6r ust. 3 i 4 u.u.c.p.g., jeśli obecnie działa na podstawie uchwał podjętych do dnia 31 stycznia 2015 r.

# Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

***Nie nowelizuje się aktu wykonawczego zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa ta wyraźnie przewiduje taką możliwość.***

§ 34 ROZPORZĄDZENIA PREZESA RADY MINISTRÓW  
z dnia 20 czerwca 2002 r.  
w sprawie "Zasad techniki prawodawczej,, (Dz.U.2016.283)

Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw nie przewiduje możliwości dokonania nowelizacji uchwał. Rada gminy nie została zatem upoważniona do nowelizowania ustanowionych przed dniem 1 lutego 2015 r. uchwał wydanych na podstawie wskazanych przepisów.

# Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

- Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest **demokratycznym państwem prawnym**, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.
- Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż **każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.**

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy  
- charakter prawny.

## Źródła prawa powszechnie obowiązującego

### Art. 87.2

Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, **akty prawa miejscowego.**

# Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

## Akty prawa miejscowego

Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Art. 94 Konstytucja RP

Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, **co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa.**

# Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

## **Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę**

Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Na podstawie ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych;
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych;
- 3) zasad zarządu mieniem gminy;
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.  
o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446)

## Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 u.s.g. Jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, której rada go uchwaliła, w rozumieniu art. 87 ust. 2

Konstytucji RP, **co oznacza, że wiąże on nie tylko mieszkańców danej gminy, ale także wszystkie osoby, które choćby czasowo znajdą się na jej terenie,** a także samą gminę i jej jednostki organizacyjne.



# Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

## **Wyrok** Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2014 r. **II SA/Wr 797/13**

*Zgodnie z art. 147 u.p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę rady gminy, orzeka o nieważności tej uchwały albo stwierdza, że wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.*

*Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa kwalifikującego do zastosowania tej sankcji.*

*(...) przepisy ustawy o samorządzie gminnym przewidują dwa rodzaje naruszeń prawa jakie mogą być wywołane przez ustanowienie tych aktów. Mogą być to **naruszenia istotne lub nieistotne** (por. art. 91 ustawy). Jednak i w tym akcie brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń prawa, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i orzecznictwie sądowym.*

# Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

- Podejmując akt prawa miejscowego, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu do jego wydania, aby nie naruszyć związku formalnego między aktem wykonawczym a ustawą.

**Naruszenie takie może stanowić istotne  
naruszenie prawa**

(por. wyrok WSA we Wrocławiu, II SA/Wr 585/06OwSS 2007/2/34)

## Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

*W literaturze wskazuje się, że podstawą uchylenia aktu stanowiącego gminy powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny lub proceduralnoprawny charakter, w judykaturze natomiast za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu), przyjęto między innymi, wydanie aktu bez podstawy lub z naruszeniem podstawy do podjęcia uchwały gminnej (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 1996 r., SA/Gd327/95, OwSS 1996, Nr 3, poz. 90; z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr1459/97, OwSS 1998, Nr 3, poz. 79).*

# Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

***Istotne naruszenie prawa, to takiego rodzaju naruszenia prawa jak:***

- ❖ ***podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy,***
- ❖ ***brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści,***
- ❖ ***niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały,***
- ❖ ***czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały***

(por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 r. sygn. akt 412/11, CBOSA).

## Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

***W rezultacie przyjmuje się, że akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest prawidłowy, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawami.***

- Mając na uwadze niesamoistność aktów prawa miejscowego oraz ich zależną pozycję w hierarchii źródeł prawa, przy kontroli takiego aktu należy uwzględnić, że nie może on naruszać nie tylko przepisów ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji i innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią.*

# Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

W większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu **PREZESA RADY MINISTRÓW** z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie **"Zasad techniki prawodawczej"** (Dz.U.2016.283), będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa. Jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: "TK") mianem **"rudymentalnych kanonów techniki prawodawczej"** (zob. np. postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51).

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r. nr IV SA/Po 746/14

# Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

- Jednym ze wspomnianych **"rudymenarnych kanonów"** tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia, w myśl której **w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym** (upoważnieniu ustawowym). Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 rozporządzenia, w świetle której **w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych** (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633).

# Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

*Podjmując 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. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący **dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym**. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest **zakaz domniemania kompetencji**. Ponadto należy podkreślić, iż **normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny**. **Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii**.*



# Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

- *Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób **władczy (jednostronny)** określają reguły zachowania dotyczące **generalnie (nieimiennie)** oznaczonych kategorii podmiotów w **abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie)** wskazanych sytuacjach [P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 80].*

# Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

- Cechą charakterystyczną tego typu aktów jest **wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.** W przypadku organów gminy wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej **obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach** bądź też przyznają tym podmiotom w określonych w tych aktach sytuacjach uprawnienia.
- O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów). Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

# Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

## Opiniowanie regulaminu

- ***Rada gminy uchwała Regulamin po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego.***
- *Jeżeli niektóre postanowienia projektu uchwały w przedmiocie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie zostaną przedstawione do zaopiniowania inspektorowi sanitarnemu, ma miejsce naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem jej nieważności tylko w części podlegającej zaopiniowaniu.*

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 lutego 2008 r., SA/Bk 29/08

# Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

## **Zatwierdzanie, uzgadnianie lub opiniowanie rozstrzygnięć organu gminy przez inny organ**

*Jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu, chyba że zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wówczas termin wynosi 30 dni.*

*Natomiast jeżeli organ nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę, z upływem ww. terminu.*

**Art. 89 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446)**

# Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

Rada gminy jest zobowiązana zapoznać się z opinią Inspektora, nie musi się jednak do niej zastosować i uwzględniać ewentualnych sugestii.

Z istoty opinii wynika bowiem, że nie jest ona wiążąca.

*"Przyjęte rozwiązania prawne nie dają podstaw do kwalifikowania terminu ustawowego wprowadzonego w art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jako terminu instrukcyjnego. Taka wykładnia jest sprzeczna z art. 89 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który przyjmuje wprost, że upływ ustawowego terminu powoduje wygaśnięcie kompetencji organu współdziałającego do zajęcia stanowiska odmiennego od przedstawionego przez gminę. Zajęcie zatem stanowiska po upływie ustawowego terminu nie można interpretować jako obalenie domniemania stanowiska pozytywnego, przepisy prawa nie wiążą z nim bowiem skutków prawnych. Przesądza o tym jednoznacznie art. 89 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym."*

## Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

- ❖ Niezasięgnięcie opinii powiatowego inspektora sanitarnego
- ❖ Wydanie uchwały bez zwrócenia się do inspektora o opinię
- ❖ Nieodczekanie 14 dni na zajęcie przez inspektora stanowiska

pociąga za sobą **nieważność uchwały.**

## Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - charakter prawny.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 uczp.

*Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.*

- Regulamin jako akt prawa miejscowego musi być ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa i wchodzi w życie 14 dni po ogłoszeniu.
- Uchwała Rady Gminy podlega **nadzorowi wojewody**.

**Treść regulaminu utrzymania czystości  
i porządku na terenie gminy.**

**Podstawowe elementy regulaminu.**



## Treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podstawowe elementy regulaminu.

**Regulamin uchwalany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości musi formułować jedynie takie postanowienia, które mieszczą się w granicach delegacji ustawowej i nie mogą wykroczać poza treść art. 4 ust. 2.**

*Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika bowiem, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny być unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Określony w tym przepisie katalog spraw przekazanych do uregulowania gminie ma **charakter zamknięty i musi być traktowany ściśle.***

*Rada w regulaminie winna zatem ująć wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie jako że wyliczenie w nim zawarte ma **charakter obligatoryjny.***

## Treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podstawowe elementy regulaminu.

- Analizę dopuszczalnego zakresu regulacji regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powinno się rozpocząć od zapisów art. 4 ust. 2 pkt.1-8 ustawy uczp

### **Delegacja ustawowa w**

#### **znaczeniu pozytywnym:**

w Regulaminie należy uregulować wszystkie kwestie wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1-8.

### **Delegacja ustawowa w**

#### **znaczeniu negatywnym:**

w Regulaminie nie wolno zamieszczać postanowień wykraczających poza zakres wskazany w art. 4 ust. 2 pkt 1-8

# Treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podstawowe elementy regulaminu.

## **Art. 4. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy**

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

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak:

- przeterminowane leki i chemikalia,
- zużyte baterie i akumulatory,
- zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
- meble i inne odpady wielkogabarytowe,
- zużyte opony,
- odpady zielone
- oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne,
- a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

## Treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podstawowe elementy regulaminu.

- 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;

## Treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podstawowe elementy regulaminu.

- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) uchylony
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

## Treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podstawowe elementy regulaminu.

- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
  - 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.
- Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.
  - Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.

# Treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podstawowe elementy regulaminu.

## Obowiązki właścicieli nieruchomości

Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez:

- 1) wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym**, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi;

## Treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podstawowe elementy regulaminu.

**2) przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej** lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, **wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych**, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych;



## Treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podstawowe elementy regulaminu.

**3) zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie** i przepisach wydanych na podstawie art. 4a;

3a) gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych;

**3b) pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych** oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;

## Treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podstawowe elementy regulaminu.

- 4) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości**, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych;
- 5) realizację innych obowiązków określonych w regulaminie.**

**Podmioty, które nie wykonują obowiązków określonych w regulaminie podlegają karze grzywny.**

## Treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podstawowe elementy regulaminu.

- *Art. 4 ust. 2 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera **enumeratywny katalog kwestii regulowanych przez regulamin**. Oznacza to z jednej strony, że regulamin nie może zawierać postanowień wykraczających poza wspomniany przepis, a z drugiej strony to, że w będącej regulaminem uchwale **muszą znaleźć się wszystkie wymienione zadania**. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21.12.2010 r. II SA/Bd 1299/10*

Prawodawca samorządowy powinien dochować szczególnej staranności w celu należytego wypełnienia delegacji ustawowej.

- ❖ Po pierwsze **regulacja powinna być zupełna**. W przypadku upoważnienia o charakterze obligatoryjnym rada gminy jest zobowiązana do wypełnienia jej w całości (określenia wszystkich kwestii przekazanych do jej kompetencji).
- ❖ Po drugie nie może poza tą delegacją wykraczać.

## Treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podstawowe elementy regulaminu.

W orzecznictwie przyjmuje się, że **rada gminy nie może zamieścić** w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, pod rygorem dopuszczenia się **istotnego naruszenia prawa**, **regulacji wykraczających poza katalog zagadnień określonych w art. 4 ust. 2 ustawy uczp.**

*„Wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna **wykładnia rozszerzająca** zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podstawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada”.*

## Treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podstawowe elementy regulaminu.

- *Uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie z 1996 r. o czystości i porządku w gminach zagadnień. **Treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.***

**Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia  
zapisów regulaminów w oparciu o orzecznictwo  
administracyjne i rozstrzygnięcia nadzorcze  
województw.**

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- Przepisy regulaminu utrzymania czystości i porządku najczęściej spotykają się z krytyką społeczności lokalnych. Regulamin, jak dotychczas jest też **jednym z najczęściej skarżonych aktów prawa miejscowego**.
- Korzystając z możliwości uszczegółowienia reguł porządkowych w gminie, wiele rad gmin zdecydowało się zamieścić w uchwale dodatkowe obowiązki dla mieszkańców, które okazały się przedmiotem sporu pomiędzy prawodawcą, a mieszkańcami.
- W sukurs wątpliwościom interpretacyjnym przyszło orzecznictwo sądów administracyjnych w większości negatywnie oceniając przyjmowane przez radę gminy rozwiązania prawne.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## BŁĘDY - ZAGADNIENIA OGÓLNE

### 1. Powielanie w regulaminie materii ustawowej

*"Delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, **nie upoważniła rady gminy do formułowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach, definicji określonych pojęć**".*



# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

W § 146 rozporządzenia **w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"** określone zostały **warunki formułowania definicji danego określenia**. Stosownie do ww. przepisu w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Stosownie zaś do § 149 w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## Powtarzanie definicji legalnych

„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”

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## Powtarzanie definicji legalnych

- Stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Podkreślić również należy, 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.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## Powtarzanie definicji legalnych

*Uznać należy, iż Rada Gminy nie jest uprawniona do formułowania na **potrzeby** własnych uchwał odmiennych definicji dla pojęć ustawowo już zdefiniowanych. Definicja umieszczona w akcie prawa miejscowego nie może być ani powtórzona, ani też określać pojęć ustawowych, którymi posługuje się prawodawca. Zauważyć bowiem należy, iż dwa jednakowe **zwroty**, którymi posługuje się prawodawca w akcie upoważniającym oraz w akcie wykonawczym, co do reguły nie mogą mieć odmiennego znaczenia - zasada wykładni harmonicznej (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r., II SA/Wr 527/06, Lex 2007/89/1026, uchwała RIO w Opolu z dnia 5 października 2000 r., FK 2001/1/40).*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

**UWAGA**

- Akty prawa miejscowego podejmowane są dla wprowadzenia nowych norm prawnych obowiązujących w sposób **generalny i abstrakcyjny** i dla uzupełnienia przepisów powszechnie obowiązujących kształtujących prawa i obowiązki adresatów zawartych w ustawie (na co wskazuje szczegółowa delegacja wynikająca z art. 4 ust. 2), **muszą być pozbawione powtórzeń** przepisów powszechnie obowiązujących, zawartych w innych aktach rangi ustawowej chyba, że zachodzi konieczność dokonania takich powtórzeń aby akt był czytelny i zrozumiały (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2005 r., II SA/Wr 2572/02). Wówczas jednak powtórzenia winne być dosłowne a nie fragmentaryczne.

Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2015 r. II OSK 2638/14

**Wyrok** Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2014 r. **II SA/Wr 797/13**

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

**UWAGA**

- w orzecznictwie sądów administracyjnych **dopuszcza się przytoczenie w uchwale rady gminy określonych regulacji ustawowych**, o ile jest to konieczne dla uczynienia aktu prawa miejscowego czytelnym i zrozumiałym, jednak tylko w takim zakresie w jakim przytoczenie tekstu zawartego w akcie wyższego rzędu następuje w całości, z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 401/09, CBOSA).

Dopuszcza się definicje powołujące się na definicje zawarte w aktach rangi ustawowej, przytoczone wprost, z jednoczesnym powołaniem się na przepis ustawy.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

**UWAGA**

- *Także wierne przytoczenie definicji ustawowej należy uznać za naruszenie prawa. Tym niemniej, jeżeli owo „cytowanie” ustawy ma miejsce w wyodrębnionej części uchwały, zawierającej „słowniczek” pojęć używanych w uchwale, naruszenie to należy uznawać za **nieistotne**.*

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4.02.2010 r. (II SA/Bd 1039/09)  
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19.09.2008 r. (II SA/Lu 485/08)

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## Modyfikowanie definicji ustawowych

- Powtarzanie w regulaminie **przepisów zamieszczonych w różnych ustawach**, czy też aktach wykonawczych, albo ich „dostosowywanie” w celu tzw. objaśnienia ułatwiającego stosowanie regulaminu, jest **niedopuszczalne** (...). Powtarzanie zapisów ustawowych a także ich **modyfikacja, stanowi zatem istotne naruszenie prawa**. Zapis regulaminu (...) stanowi powtórzenie ustawy. Zapis ten w żaden sposób nie konkretyzuje obowiązku ustawowego.

- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27.06.2012 r. II SA/Gd 121/11



# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## Modyfikowanie definicji ustawowych

- Art. 4 ust. 2 **nie upoważnia gminy do** definiowania jakichkolwiek pojęć, zarówno już zdefiniowanych w innych ustawach **jak i tworzenia pewnych pojęć na użytek regulaminu**. Nadto zauważyć należy niekonsekwencję w posługiwaniu się niektórymi ze zdefiniowanych pojęć:

### **BŁĄD**

Przykładowo: „w myśl § 2 pkt 1, ilekroć w regulaminie jest mowa o pojemnikach należy przez to rozumieć także worki, kosze uliczne służące do gromadzenia odpadów” tymczasem w § 6 organ odrębnie określa wielkość pojemników, odrębnie wielkość worków i wielkość koszy, tak więc wbrew zawartej w § 2 definicji faktycznie nie uznaje za pojemniki worków i koszy.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## 2. Powielanie w regulaminie materii ustawowej – obowiązki właścicieli nieruchomości

- ~~Regulamin nakłada na właścicieli nieruchomości jeszcze raz te same obowiązki, do których właściciele zostali zobowiązani na mocy art. 5 ust. 1 pkt 1-4, pomijając okoliczność, że w regulaminie powinny znaleźć się inne obowiązki, niż wynikające z ustawy (ust. 5 powyższego przepisu).~~

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## 3. Wyjście poza zakres ustawowej materii

*Określony ustawowo w art. 4 ust. 2 zakres spraw do regulacji stanowi **katalog zamknięty**. Uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zagadnień. Treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Art. 4 ust. 2 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zawiera enumeratywny katalog kwestii regulowanych przez regulamin. Oznacza to z jednej strony, iż regulamin nie może zawierać postanowień wykraczających poza wspomniany przepis, a z drugiej strony to, że w będącej regulaminem uchwale muszą znaleźć się wszystkie wymienione zadania.*

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010 r., II SA/Bd 1299/10

*Rada gminy jest nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2*

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., II SA/Gd 212/10

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## Błędny zakres podmiotowy

Za **wykraczającą poza normę kompetencyjną** uznać należy (...) regulaminu nakładające szczególne **obowiązki w zakresie utrzymania czystości na właścicieli lasów i organizatorów imprez masowych** do ustawiania i przygotowania urządzeń do utrzymania czystości w tym przenośnych szaleatów, pojemników na odpady na terenie trwania imprezy w czasie jej trwania i ich usunięcia po zakończeniu imprez. Obowiązki organizatora imprez masowych określa bowiem ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909 ze zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie o utrzymaniu czystości w postaci odpowiedniego upoważnienia. Analogicznie obowiązki właścicieli lasów reguluje ustawa o lasach. Nadto należy wskazać, iż **organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości** w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, a **tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy**. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie, przepis w zaskarżonym brzmieniu powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30.04.2009 r. II SA/Sz 994/08

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014r. nr IV SA/Po 746/14

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## Błędny zakres podmiotowy

**Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości** w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, **a tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy.** Nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku (...).

Ponadto obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych, a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w u.c.p.g. w postaci odpowiedniego upoważnienia.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## Błędny zakres przedmiotowy

W §3 *bez upoważnienia ustawowego przyjęto* , że regulamin obowiązuje : właściciele nieruchomości, wykonawców robót budowlanych, przedsiębiorców działających na terenie gminy ...., wszystkich korzystających z terenów będących własnością gminy oraz z terenów użytku publicznego oraz firmy wywozowe. Konsekwencją takiego zapisu było zobowiązanie (...) prowadzących działalność gospodarczą do dostosowania pojemności pojemników do swych indywidualnych potrzeb itd. Uzasadniając powyższy zarzut prokurator wskazał, że art. 4 pkt. 3 i 4 ustawy stanowi podstawę prawną do określenia zasad postępowania z odpadami. Powołane wyżej przepisy odnoszą się jednak do odpadów komunalnych w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, a więc **nie dotyczą odpadów powstających w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej**. Natomiast wszelkie kwestie związane z tego typu odpadami, w tym m.in. obowiązki ich wytwórców, uregulowane są w odrębnych przepisach.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

UWAGA

- **Wprowadzenie (...) do regulaminu zakazu wrzucania do pojemników na odpady komunalne odpadów pochodzących z działalności gospodarczej mieści się w kompetencjach rad gmin.**



# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## BŁĘDY

### - SELEKTYWNA ZBIÓRKA I ODBIÓR ODPADÓW KOMUNALNYCH

*Zastrzeżenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, że **właściciel nieruchomości prowadzący selektywną zbiórkę odpadów winien przekazywać przedsiębiorcy odbierającemu odpady każdego miesiąca co najmniej jeden pełny worek, przynajmniej jednej wyselekcjonowanej frakcji** stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

W ten sam sposób należy się odnieść do regulacji, w której Rada stwierdza, że:

~~"W sytuacji gdy właściciel nieruchomości zamierza indywidualnie selektywnie zbierać odpady komunalne na nieruchomości, wówczas przedsiębiorca/operator będzie świadczył usługę ich odbioru **za dodatkową opłatą**".~~

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## BŁĄD

- Możliwość prowadzenia selektywnej zbiórki bioodpadów do własnego kompostownika uzależniona od zarejestrowania go w gminie w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Nałożenia obowiązku mycia lub zgniatania odpadów objętych selektywnym zbieraniem przed ich przekazaniem do odbierającego odpady.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

BŁĄD

Zobowiązanie właścicieli nieruchomości do wykazania w deklaracji kompostowania odpadów roślinnych we własnym zakresie

*W ocenie Sądu obowiązku takiego **nie można wyprowadzić** z zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a u.c.p.g. kompetencji gminy do uregulowania zasad prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych.*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## BŁĘDY

Zobowiązanie do odkręcania nakrętek z odpadów opakowaniowych posiadających zakrętki; można je ponownie nakręcić po zgnieceniu, tak by zachowały zmniejszoną objętość.

Zobowiązanie do szczelnego zamykania worków zawierających odpady zbierane selektywnie.

Zobowiązanie do mycia opakowań do żywności i innych zbieranych selektywnie.

Zobowiązanie, aby opróżnione opakowania, jeśli rodzaj materiału na to pozwala, trwale zgnieść przed złożeniem do worka/pojemnika w celu zmniejszenia ich objętości.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

Z **legalnej definicji pojęcia selektywnego zbierania odpadów** zawartej w art. 3 pkt 24 ww. ustawy o odpadach wynika, iż przez takie należy rozumieć **zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami.** Wprawdzie z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a u.c.p.g. wynika kompetencja rady gminy do określenia wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów, to jednak, w świetle przywołanej powyżej definicji pojęcia selektywnego zbierania odpadów, uznać należy zobowiązanie do okręcania butelek, zgniatania, czy też mycia odpadów, **za przekroczenie przyznanego radzie gminy uprawnienia.**

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- (...) regulaminu nałożono na właścicieli nieruchomości **zakaz wrzucania do pojemników na odpady komunalne m.in. śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu, gruzu budowlanego, szlamów, substancji toksycznych, żrących i wybuchowych. **Nałożenie powyższych zakazów również nie mieści się w kompetencjach rady gminy, bowiem nie posiada ona upoważnienia ustawowego do ich nakładania.****

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2015 r. II SA/Łd 515/15

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 listopada 2015 r. IV SA/Po 593/15

Przepis wprowadzający **zakaz zagęszczania odpadów** i magazynowania w pojemnikach na odpady śniegu, lodu itd, nakłada obowiązki nieprzewidziane w ustawie.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014r. nr IV SA/Po 746/14

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

BŁĄD

Przepis zobowiązujący do zbierania i gromadzenia **w terminie niezwłocznym** od chwili ich powstania odpadów, (...) oraz nakładające na właścicieli nieruchomości obowiązek zbierania w sposób selektywny **odpadów czystych i pozbawionych zawartości**, stanowi **nieuprawnioną ingerencję w obowiązki właściciela nieruchomości.**



# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## BŁĘDY

- UPRZĄTNIĘCIE ZANIECZYSZCZEŃ Z CZĘŚCI NIERUCHOMOŚCI SŁUŻĄCYCH DO UŻYTKU PUBLICZNEGO ZBIÓRKA I ODBIÓR ODPADÓW KOMUNALNYCH

### 1. Błędne określenie części służących do użytku publicznego

Nałożenie na właścicieli dodatkowych obowiązków w postaci niezwłocznego i bieżącego usuwania sopli lodowych i śniegu z dachów i gzymsów;

**Za taką strefę *nie można uznać bez wątpienia dachów i gzymsów budynków*, nawet jeżeli miałyby wystawać nad ciągami komunikacyjnymi powszechnie dostępnymi.**

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7.04.2011 r. II SA/OI 145/11  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14.06.2011 r. II SA/OI 298/11

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

(...) ustawodawca nakłada obowiązek w węższym zakresie i zobowiązuje do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Zatem **ustawa zezwala, aby w regulaminie określić obowiązki usuwania zanieczyszczeń z części nieruchomości, które służą do użytku publicznego**. Skoro zatem – zgodnie z zasadą superficies solo cedit – obiekt budowlany jest częścią nieruchomości, to jego część znajdująca się ponad chodnikiem usytuowana jest w strefie użytku publicznego, ale jeszcze nie mieści się w dyspozycji omawianej normy art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy, **bowiem nie służy do użytku publicznego**.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*W ramach delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy nie mieści się uprawnienie rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania nawisów śnieżnych i sopli z dachów i gzymsów. **Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie może bowiem wprowadzać obowiązku uprzążania przez właściciela nieruchomości śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości nie służących do użytku publicznego. Za taką strefę nie można uznać zaś dachów i gzymsów nawet jeśli miałyby wystawać nad ciągami komunikacyjnymi powszechnie dostępnymi** (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 20 listopada 2013 r.; II SA/Go 869/13; [www.cbois.nsa.gov.pl](http://www.cbois.nsa.gov.pl)).*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## 2. Błędne określenie zakresu obowiązku właścicieli nieruchomości

BŁĄD

~~Zobowiązanie mieszkańców m.in. do sprzątania z błota i śniegu części nieruchomości pełniących funkcje komunikacyjne, jak podwórka, przejścia, bramy itp~~

- Rada Gminy **nie ma prawnego umocowania do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków dotyczących utrzymywania w czystości innych miejsc niż chodnik i to tylko bezpośrednio przylegający do danej nieruchomości**

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Artykuł 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach precyzyjnie ustala zakres obowiązków właścicieli nieruchomości nakazując im utrzymanie porządku i czystości poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości, a czynność dotyczyć może jedynie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń.*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## 3. Niedopuszczalne przekroczenie delegacji ustawowej

**Przekroczeniem granic delegacji ustawowej** jest zamieszczenie w treści uchwały w sprawie regulaminu utrzymywania czystości i porządku **zapisu nakładającego na właścicieli nieruchomości obowiązek usuwania z części nieruchomości służących do użytku publicznego śliskości poprzez posypywanie odpowiednimi środkami** określonymi w rozporządzeniu z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz placach i ulicach (Dz. U. z 2005 r. Nr, 230, poz. 1960).

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

**Brak jest upoważnienia do określania czasookresu wykonywania obowiązków właścicieli nieruchomości nakazujących im utrzymanie porządku i czystości poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości.**

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach **nie upoważnia rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania z chodnika piasku użytego do ograniczania śliskości chodnika niezwłocznie po ustaniu przyczyn jego zastosowania oraz do usuwania nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych elewacji budynku.***



# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- W ramach delegacji ustawowej, **nie mieści się uprawnienie** rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości **obowiązku usuwania nawisów śnieżnych i sopli z dachów i gzymsów**.
- Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy **nie może**, bowiem **wprowadzać obowiązku uprzątkania** przez właściciela nieruchomości śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości **nie służących do użytku publicznego**. Za taką strefę nie można uznać zaś dachów i gzymsów nawet, jeśli miałyby wystawać nad ciągami komunikacyjnymi powszechnie dostępnymi.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

Nałożenie na właścicieli dodatkowych obowiązków utrzymania w czystości, porządku oraz **należytego stanu sanitarno-higienicznego nieruchomości;**

*Obowiązek utrzymania należytego stanu sanitarnego nieruchomości odnosić się może, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, **wyłącznie** do utrzymania urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych. Ustawa **nie upoważnia** natomiast do określenia w regulaminie obowiązku utrzymania należytego stanu sanitarno-higienicznego nieruchomości, zatem to postanowienie regulaminu stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego. Ponadto wskazać należy, że zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz. U. nr 126, poz. 1384 ze zm.), wszyscy użytkownicy nieruchomości obowiązani są utrzymywać je w stanie sanitarnym nienaruszającym wymagań higienicznych i zdrowotnych, w tym w szczególności niestwarzającym zagrożenia przeniesienia chorób zakaźnych i zakażeń (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r., II SA/Gd 618/11, [www.cbois.nsa.gov.pl](http://www.cbois.nsa.gov.pl) ).*

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2015 r. II SA/Łd 515/15

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Z przekroczeniem ustawowego upoważnienia z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. wprowadzone zostały postanowienia Uchwały dotyczące **zobowiązania właścicieli nieruchomości do utrzymywania i zbierania odpadów z wnętrza budynków** (§ 3 ust. 1pkt 1), **sprzątania poprzez: zmiatanie, zbieranie, zmywanie, itp., zanieczyszczeń z powierzchni posadzek, podłóg; malowanie ścian i stropów przeznaczonych do wspólnego użytkowania pomieszczeń budynków wielolokalowych** (§ 3 ust. 1 pkt 6) oraz usuwania suchych drzew i krzewów (§ 3 ust. 1 pkt 7). (...) sposób utrzymania czystości na terenie nieruchomości jest indywidualną sprawą każdego właściciela, a Rada Gminy nie może w przedmiotowej uchwale decydować, w jaki sposób będzie on realizować swoje obowiązki.*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

Nałożenie na właścicieli dodatkowego obowiązku utrzymania w czystości przez usuwanie z elewacji budynków i ogrodzeń i innych urządzeń służących do użytku publicznego, zanieczyszczeń powodowanych przez ptaki i zwierzęta oraz akty wandalizmu.

W ocenie **Sądu tego typu obowiązki nałożone na właścicieli nieruchomości nie mieszczą się ramach uprawnień rady gminy** (...) Umieszczane na ścianie budynku lub w innym miejscu plakaty, ogłoszenia i rysunki nie mogą być traktowane jako zanieczyszczenia, które właściciel ma obowiązek usuwać, **gdyż jest to kwestia estetyki danej nieruchomości**. Co również istotne, obowiązek usuwania jakichkolwiek zanieczyszczeń obejmuje **wyłącznie części nieruchomości służące do użytku publicznego**, a niewątpliwie nie można w sposób automatyczny ściany budynku, czy też ogrodzenia, kwalifikować jako części nieruchomości służącej do użytku publicznego. Poza tym rozważane stany faktyczny są częściowo objęte hipotezą art. 63 a Kodeksu wykroczeń penalizującego umieszczanie w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawianie ich na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem.

## Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

Rada nie została upoważniona do nakazania właścicielowi obowiązku **stosowania piasku lub innego stosownego środka do zlikwidowania śliskości**. Do właściciela należy bowiem wybranie metody usunięcia zalegającego lodu i może on w tym celu zastosować mechaniczne usunięcie zlodowacenia.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Regulamin ma za zadanie **uszczegółowić** jedynie te obowiązki, które zostały wskazane w ustawie. Natomiast sporny § 3 nie tylko nakłada dodatkowe obowiązki, lecz nie określa ponadto w jaki sposób obowiązki te mają być wykonane. **Regulamin mówi bowiem o uprzątnięciu zanieczyszczeń w sposób nie powodujący zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów, nie precyzując przy tym na czym to uprzątnięcie ma polegać - czy ma to być odgarnięcie zanieczyszczeń w wyznaczone miejsce na chodniku, czy uprzątnięcie ich do specjalnie do tego przeznaczonych kontenerów, czy też preferowany jest inny sposób.** Trudno zaś oczekiwać, by właściciel nieruchomości "odgarniał" zanieczyszczenia na jego własną nieruchomość, ponadto, w świetle już powołanego art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy, **to gmina ma obowiązek odebrać zanieczyszczenia z chodników, uprzątnięte przez właścicieli nieruchomości.** (...)*

## Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Niezgodne z prawem jest rozwiązanie, zgodnie z którym właściciele nieruchomości powinni uprzątnąć błoto, śnieg, lód z chodników położonych wzdłuż nieruchomości niezwłocznie, a inne zanieczyszczenia – odpowiednio do potrzeb, nie rzadziej niż raz w tygodniu, ponieważ określenie częstotliwości wykonywania tych obowiązków nie zostało przewidziane w ustawie.*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## BŁĘDY

- MYCIE I NAPRAWY POJAZDÓW SAMOCHODOWYCH POZA MYJNIAMI I WARSZTATAMI NAPRAWCZYMI

Orzecznictwo wskazuje, że na podstawie wymagań zawartych w ustawie do regulaminu **można wprowadzić jedynie wymagania, a nie zakazy.**



## Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

~~Zabrania się prowadzenia napraw blacharsko-lakierniczych poza wyspecjalizowanymi warsztatami.~~

BŁĄD

~~Zezwala się na mycie i naprawy pojazdów poza warsztatami samochodowymi wyłącznie ich właścicielom, i to tylko na terenie ich nieruchomości.~~

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## BŁĘDY

- RODZAJ I MINIMALNA POJEMNOŚĆ POJEMNIKÓW PRZEZNACZONYCH DO ZBIERANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH

*Jeżeli regulamin traktując o wielkości pojemników posługuje się miarą objętości w litrach, a inny przepis tego samego regulaminu zmienia jednostkę objętości na jednostkę masy odpadów - **kilogramy**, to stanowi to naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy i powoduje wewnętrzną sprzeczność regulaminu, który w odniesieniu do tego samego zagadnienia - ilości odpadów komunalnych, z których właściciel musi się rozliczyć, wprowadza odrębne jednostki ilościowe.*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## BŁĘDY

WARUNKI ROZMIESZCZENIA POJEMNIKÓW I ICH UTRZYMANIA  
W ODPOWIEDNIM STANIE SANITARNYM, PORZĄDKOWYM I TECHNICZNYM

- Rada gminy *nie jest upoważniona* do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Sformułowanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy **obowiązku wymagającego od adresata podjęcia nakładów finansowych na utwardzenie terenu wyraźnie wykracza poza normę** art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.*

wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 czerwca 2011 r., II SA/OI 298/11

- Niedopuszczalny jest zapis określający nie tylko minimalną, ale także **maksymalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych.**

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 września 2015 r. II SA/Ke 618/15

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- *Za przekroczenie ustawowego upoważnienia uznać należało zapis (...) w którym Rada Gminy ustalając zasady w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów wskazała, że **na obszarach zabudowy wielorodzinnej odpady zebrane selektywnie odbierane są przez przedsiębiorcę z zabezpieczonych pomieszczeń lub przeznaczonych na ten cel ogrodzonych miejsc zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie budynków**; dysponujący lokalem mają obowiązek, podobnie jak właściciele nieruchomości, **zamknąć worki szczelnie**; dysponujący lokalem mają obowiązek systematycznie wstawiać je tam, zaś właściciel nieruchomości udostępnia wejście przedsiębiorcy, który odbiera odpady.*

Jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. do kompetencji rady gminy należy m.in. ustalanie warunków rozmieszczenia pojemników i ich utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym porządkowym i technicznym. **Nie sposób jednak wywieść z tej normy kompetencyjnej upoważnienie do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w określonym miejscu.**

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

Regulacja wprowadzająca wymóg posiadania **estetycznego pojemnika** przeznaczonego do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych jest określeniem niejasnym i subiektywnym, uzależnionym od indywidualnego poczucia estetyki przez konkretne osoby. **Regulacja** taka, **wprowadzając pojęcie niedookreślone, nie powinna mieć miejsca w akcie prawa miejscowego. Uchwały będące aktami prawa miejscowego powinny być formułowane jasno i precyzyjnie,** wprowadzając zaufanie obywateli do prawa.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*(...) pojemniki do gromadzenia odpadów komunalnych należy rozmieścić na nieruchomości w miejscach i w sposób odpowiadający przepisom prawa budowlanego. Tego typu regulacja nie czyni zadość delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, gdyż odwołanie się do bliżej niesprecyzowanych przepisów jest zbyt ogólne.*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

Nałożenie na podmioty odbierające odpady komunalne obowiązku dostarczania właścicielowi nieruchomości pojemników i worków do zbierania odpadów komunalnych.

***Rada Gminy nie została upoważniona do ustalenia (...) że dla potrzeb zbierania odpadów komunalnych stosuje się pojemniki do zbierania odpadów komunalnych mogące stanowić w szczególności własność podmiotów odbierających odpady komunalne, właścicieli nieruchomości. Powyższy zapis nie znajduje upoważnienia w art. 4 ust. 2 u.c.p.g.***



# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

Nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku okresowego dezynfekowania pojemników na odpady.

*Nałożenie na właścicieli nieruchomości w § 11 pkt 10 obowiązku dokonywania okresowego dezynfekowania pojemników **stanowi bezprawne rozszerzenie obowiązku** wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.c.g., a ponadto **pojęcie "okresowego dezynfekowania" jest pojęciem nieostrym i niedookreślonym.***

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

Zasadne jest nałożenie na zarządców dróg (...) obowiązków rozmieszczenia odpowiedniej ilości koszy ulicznych, z równoczesnym wskazaniem sposobu ich ustawienia.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2015 r. nr II SA/Łd 690/15

***Nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku cyklicznego mycia urządzeń do gromadzenia odpadów stanowi konieczne rozwinięcie i konkretyzację obowiązku ustawowego - utrzymywania wskazanych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym.***

Wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., II OSK 469/11

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- *Ani przeto **zobowiązanie do poddawania pojemników czyszczeniu, ani naprawiania w razie ich uszkodzenia, jak również zapobiegania wydzielaniu zapachów, nie stanowi przekroczenia delegacji ustawowej.***
- *W przypadku "zapobiegania wydzielaniu nieprzyjemnych zapachów" można co najwyżej mieć wątpliwości dotyczące możliwości jego wyegzekwowania (wobec braku ustawowych norm odorowych z jednej strony oraz nieokreśleniu sposobów zapobiegania ich wydzielaniu z drugiej), jednakże uszczegółowienia wspomnianego nie można uznać za przekraczające umocowanie.*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## BŁĘDY

### - CZĘSTOTLIWOŚĆ I SPOSÓB POZBYWANIA SIĘ ODPADÓW KOMUNALNYCH

*Rada gminy ma określić, w jakich odstępach czasowych ma być dokonywany odbiór odpadów (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) **nie chodzi przy tym o wskazanie, którego dnia nastąpi odbiór**, ale jak często on ma być dokonywany. **Użycie przez radę określenia jak np.: "okresowo", "według potrzeb" nie wyczerpują ustawowego obowiązku określenia częstotliwości odbioru odpadów i wielkości pojemników.***

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- *Za wypełnienie delegacji ustawowej **nie można uznać** (...) częstotliwość opróżniania z osadów lub innych odpadów, zbiorników oczyszczalni przydomowych **wynika z ich instrukcji eksploatacji.***
- *Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego "**częstotliwość**" należy rozumieć jako częste i systematyczne powtarzanie się jakiejś czynności, jakiegoś zjawiska. Rada gminy powinna określić w jakich odstępach czasowych należy pozbywać się nieczystości ciekłych.*
- *Prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawy wymaga **precyzyjnego i jasnego** określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych, tak aby adresat uchwały nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. **Tylko w takiej sytuacji delegacja ustawowa jest spełniona.***

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## BŁĘDY

- INNE WYMAGANIA WYNIKAJĄCE Z WOJEWÓDZKIEGO PLANU GOSPODARKI ODPADAMI

***Nie powinno dochodzić do sprzeczności między regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy a planem gospodarki odpadami.***

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## BŁĘDY

### - OBOWIĄZKI OSÓB UTRZYMUJĄCE ZWIERZĘTA DOMOWE

- *Niezrozumiałym jest wprowadzenie zakazu utrzymywania na danym terenie jedynie "mięsożernych **zwierząt** futerkowych", gdy w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy mowa jest o "zwierzętach gospodarskich" - pojęcie zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.*

Wyrok WSA w Białymstoku z 2008-02-19

Niedopuszczalne jest zobowiązanie właścicieli psów do uzyskania zezwolenia wójta na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną zgodnie z treścią rozporządzenia MSWiA z 28.04.2003 r.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 listopada 2015 r. IV SA/Po 593/15

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Zapis zakazujący wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, nie znajdują swojej podstawy w art. 4 ust. 2 u.c.p.g.*

*Podstawę do wydania aktu określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowią, jak przyjmuje art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g., przepisy tej ustawy.*



# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- Wprowadzenie (...) zakazu wykładania karmy dla zwierząt i ptaków poza miejscami wskazanymi przez właściciela nieruchomości (...) nie mieści się w dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- **Regulacji regulaminowych nie można ograniczać wyłącznie do psów.**

*Redakcja art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia do tak zawężającej interpretacji tego przepisu, aby całkowicie wykluczone było ustalenie obowiązków profilaktycznych, uprzednich, jak i następczych – oczywiście pod warunkiem, by nie były to dyrektywy postępowania wykluczone przez inne przepisy powszechnie obowiązujące oraz by takie obowiązki były proporcjonalne do celu, jakiemu art. 4 ust. 2 pkt 6 ma służyć.*

***Punktem odniesienia czyli dobrem chronionym przez cytowany przepis jest czystość terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nie ma powodów, aby akceptować wyłącznie działania prawodawcze rady gminy mające za przedmiot sam tylko nadzór nad psem w miejscu publicznym.***

## Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- *Nie mieści się w kompetencjach rady gminy sformułowanie **zakazu pozostawiania wszelkich zwierząt domowych bez dozoru**, jeżeli zwierze znajduje się w zamkniętym pomieszczeniu lub na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający zwierzęciu samodzielne wydostanie się z niego.*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## Dopuszczalność oznakowania psów:

*Delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, mówiąca, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, **nie upoważnia Rady Miejskiej do sformułowania w regulaminie zarówno własnej definicji pojęcia trwałego oznakowania psa jak i nałożenia takiego obowiązku, który nie znajduje się w zakresie wspomnianej delegacji ustawowej.***

## Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- *W przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, **nie można doszukać się upoważnienia do nakładania na posiadaczy psów obowiązku polegającego na ich rejestracji i znakowaniu poprzez wszczepienie mikroczipa w celu ich identyfikacji.***

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

W przepisie art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach **nie można, doszukać się upoważnienia do nakładania na osoby utrzymujące psy obowiązków polegających na:**

- 1) znakowaniu psa poprzez wszczepienie elektronicznego mikroczipa (określającego numer identyfikacyjny zwierzęcia) celem jego identyfikacji,**
- 2) przekazywaniu swoich danych osobowych związanych ze zmianą stanu posiadania psa.**

## Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- *Obowiązek z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie może być wykonywany przez zamieszczenie w Regulaminie obowiązku **umieszczania na obroży psa danych pozwalających na ustalenie osoby utrzymującej zwierzę.***

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12.05.2011 r. (II SA/OI 156/11)  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14.06.2011 r. (II SA/OI 298/11)

## Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

Obowiązki zapobiegania *zbędnemu rozmnażaniu się psów i kotów* nie należą do kategorii obowiązków, których celem jest ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi i pozostają bez związku z ochroną terenów przeznaczonych do wspólnego użytku przed zanieczyszczeniem przez zwierzęta.



# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika jednoznacznie, że **obowiązkiem osób utrzymujących psy jest ochrona przed zagrożeniami, uciążliwościami czy zanieczyszczeniami terenów.** **Jak najbardziej obowiązek ten może być wykonywany przez określenie zakazu szczucia psów lub doprowadzania ich do stanu, w którym pies może stać się niebezpieczny dla człowieka lub zwierzęcia.***

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- Rada postanowiła, że „w przypadku posiadania na terenie nieruchomości zwierzęcia mogącego stanowić zagrożenie, należy w miejscu widocznym, przed wejściem na teren nieruchomości umieścić tablicę informacyjną”.
- W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja **wykracza poza upoważnienie** z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Delegacja ta upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych, konkretnych obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- Niedopuszczalny jest zapis nakazujący wyprowadzanie psów ras dużych i olbrzymich lub uznawanych za agresywne wyłącznie **przez osoby dorosłe** jest niezgodny z prawem.

*Przepis nakazujący wyprowadzanie psów ras dużych i olbrzymich lub uznawanych za agresywne wyłącznie przez osoby dorosłe jest niezgodny z prawem. Pełną odpowiedzialność właścicieli zwierząt domowych za zachowanie tych zwierząt przewiduje bowiem art. 431 kodeksu cywilnego. Właściciel ponosi więc odpowiedzialność za powierzenie opieki nad zwierzęciem osobie innej osobie (w tym osobie niepełnoletniej).*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- *Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gmin samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie dla otoczenia. Potrzeba zróżnicowania tych zasad wynika z celu przepisu wskazanego w upoważnieniu, którym jest ochrona otoczenia przed zagrożeniem, jakie zwierzę stwarza a w konsekwencji wymagającego dostosowania **obowiązków właścicieli psów w zakresie utrzymania, do cech osobniczych zwierzęcia czy jego stanu fizjologicznego tj. elementów obiektywnie różnicujących zagrożenie** .*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

Zapis nakładający na właścicieli nieruchomości obowiązki dotyczące pozbywania się z terenu nieruchomości zwłok padłych zwierząt i obowiązek usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez psy i inne zwierzęta przy pomocy worka nie ma umocowania prawnego.

W Regulaminie nie powinny być uregulowane zagadnienia dotyczące sposobu postępowania z padłymi zwierzętami. Powyższe kwestie reguluje bowiem ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (art. 11 ust. 3) oraz ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (art. 22 ust. 1 i ust. 3). Nieuprawnionym jest również nakazanie wyrzucania zanieczyszczeń (odchodów) zwierzęcych w workach na odchody tylko w specjalnych do tego przeznaczonych pojemników.

## Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

(...) właściciele, którzy w nienależyty sposób sprawują opiekę nad swoimi psami, ponoszą koszty ich schwytania, dowozu do schroniska, utrzymania i ewentualnego leczenia.

*Przepis ten nie tylko wykracza poza ustawowe upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g, ale również wkracza w materię uregulowaną w art. 7 ustawy o ochronie zwierząt, który w ust. 1 i 3 przewiduje możliwość czasowego odebrania zwierząt (a nie tylko psów) ich właścicielowi lub opiekunowi oraz w ust. 4 wskazuje, że kosztami transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia obciąża się jego dotychczasowego właściciela lub opiekuna.*

## Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

(...) zgłaszanie pracownikowi gminnemu faktu zauważenia bezdomnego psa lub zwierzęcia podejrzanego o wściekliznę, gdy zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856; dalej w skrócie: "u.o.z.") zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie **należy do zadań własnych gminy**. Określenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązku zgłaszania faktu zauważenia bezdomnego psa lub zwierzęcia podejrzanego o wściekliznę **nie znajduje oparcia w upoważnieniu wynikającym z u.c.p.g.**

## Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- (...) bez podstawy prawnej, nałożono na adresatów obowiązki ponad te wynikające z u.c.p.g. Nie jest bowiem istotne to, w jaki sposób osoba usunie nieczystości pozostawione przez zwierzę. **Istotą obowiązku jest usunięcie zanieczyszczeń, a nie sposób, w jaki się to uczyni.**



# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

Rada zobowiązała osoby utrzymujące psy, koty oraz inne zwierzęta domowe do natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń (odchodów i innych nieczystości) z klatek schodowych, pomieszczeń wspólnego użytku, placów, trawników lub zieleńców, ulic i chodników, pozostawionych przez zwierzę wskazując jednocześnie, że uprzątnięcia można dokonać poprzez wrzucenie zanieczyszczeń do urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych bądź do urządzeń kanalizacyjnych. O ile nie budzi wątpliwości Sądu upoważnienie Rady Gminy do zobowiązania osób utrzymujących zwierzęta domowe do usuwania zanieczyszczeń wytworzonych przez te zwierzęta, to **wskazanie konkretnego sposobu, w jaki właściciel zwierzęcia usunie to zanieczyszczenie, ocenione musi zostać jako przekroczenie ustawowej kompetencji.** Jak słusznie wskazał Prokurator, **istotą obowiązku jest usunięcie zanieczyszczenia, a nie sposób, w jaki zostanie to uczynione.**

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- **Zupełnie abstrakcyjny, bo nieprecyzyjny i dający możliwość interpretowania na wiele sposobów jest nałożony na właścicieli zwierząt domowych obowiązek dołożenia wszelkich starań, aby nie dopuścić do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe. Zagadnienia dotyczące immisji, co ewidentnie umknęło uwadze organu gminy, normuje art. 144 Kodeksu cywilnego, zaś zakłócanie spokoju i spoczynku nocnego § 51 Kodeksu wykroczeń.**

Wyrok WSA w Łodzi z 2016-03-08 II SA/Łd 1044/15

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r. II SA/GI 531/07

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## BŁĘDY

- WYMAGANIA UTRZYMYWANIA ZWIERZĄT GOSPODARSKICH  
NA TERENACH WYŁĄCZONYCH Z PRODUKCJI ROLNICZEJ

***Rada gminy jest uprawniona do ustalenia zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich jedynie na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.***

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- *Przepis art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie stanowi podstawy do wprowadzenia w uchwalanym przez radę gminy regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy **zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach, które nie zostały wyłączone z produkcji rolniczej oraz że tereny wyłączone z produkcji rolniczej w rozumieniu tego przepisu to tereny, na których rozpoczęto inne niż rolnicze użytkowanie gruntów.***

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## **Gołębie:**

*do zwierząt gospodarskich nie zalicza się gołębi*

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 maja 2011 r. II SA/OI 156/11

*Ustawa z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie daje podstaw do wydania aktu prawa miejscowego obejmującego swą regulacją również kwestie dotyczące utrzymania czystości w związku z posiadaniem gołębi.*

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 września 2008 r. II SA/Go 392/08

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- *Odnośnie zwierząt gospodarskich określono warunek utrzymywania ich w sposób zapewniający innym osobom zamieszkującym na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich ograniczenie uciążliwości takich jak hałas czy odory, to wskazać należy, że Sąd (...) zgadza się, że przepis ten powinien być wyeliminowany przez stwierdzenie jego nieważności, a to z tego powodu, że hałas, którego źródłem są zwierzęta gospodarskich nie mieści się ani w pojęciu czystości ani też porządku w rozumieniu ustawy.*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Przepis dopuszczający utrzymywanie zwierząt gospodarskich pod warunkiem, że zostaną stworzone dla zwierząt właściwe warunki bytowe, spełniające wymogi ustawy o ochronie zwierząt, a w ust. 2 pkt 2 nakładający na posiadacza zwierząt obowiązek zapewnienia zwierzętom odpowiednich pomieszczeń gospodarskich podjęto z naruszeniem przepisów uprawniających Radę Gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## BŁĘDY - DERATYZACJA

*Obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości na terenie całej gminy jest naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.*



# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odnośnie deratyzacji **ustawodawca upoważnił radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.** Rada gminy realizując postanowienia tego przepisu **nie może wskazać w uchwale podmiotów 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.**

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Art. 4 ust. 2 pkt 8 tej ustawy (wyznaczanie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania) **nie może stanowić upoważnienia do regulowania przez radę gminy kwestii dotyczących ponoszenia kosztów deratyzacji.***

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r. II SA/Wr 424/07

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2015 r. II SA/Łd 515/15

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- *Zapis, iż właściciele nieruchomości zobowiązani są do przeprowadzania w miarę potrzeb deratyzacji na terenie nieruchomości, oraz wskazujący, że termin i obszar przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji wyznacza Burmistrz (...) wydano z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 u.c.p.g. Wyznaczanie obszarów podlegających deratyzacji i terminów ich przeprowadzenia stanowi ustawową kompetencję rady gminy (...) Celem tego upoważnienia było jednak zobligowanie organu gminy do wskazania obszarów na terenie gminy, które **ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji.** Zamiarem ustawodawcy nie było zobowiązanie do przeprowadzania deratyzacji wszystkich właścicieli nieruchomości. Nadto rada gminy nie ma żadnej podstawy prawnej do przekazania swojej kompetencji do wskazania obszaru i terminu deratyzacji na rzecz innego podmiotu , w tym burmistrza .*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- W przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Rada Gminy (...) określi, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz, poprzez zarządzenie, termin jej przeprowadzenia. Koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości. W przypadku terenów użyteczności publicznej obowiązek ten spoczywa na Gminie (...).
- ***Rada Gminy uchybiła powyższemu obowiązkowi, bowiem nie określiła ani takiego obszaru, ani też terminu przeprowadzenia deratyzacji, warunkując jej przeprowadzenie od "wystąpienia populacji gryzoni", jednocześnie nie wskazując, jak liczna musiałaby być ta populacja, aby deratyzacja miała zostać przeprowadzona. Określenie "w przypadku wystąpienia populacji gryzoni" jest pojęciem nieostrym i niedookreślonym, pozwalającym na różnorodne interpretacje, w dodatku niekoniecznie zgodne z intencją uchwałodawcy (wszak nawet niewielka liczba osobników danego gatunku to już "populacja").***

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

**Naruszenie ustawowej kompetencji może mieć miejsce nie tylko w sytuacji jej przekroczenia, ale również nie wykonania jej w pełnym zakresie.**

*Obowiązkiem Rady Gminy było określenie w uchwale obszaru podlegającego deratyzacji z jednoczesnym określeniem terminu jej przeprowadzenia. Uznać tym samym należy, że uzależnienie wypełnienia tego obowiązku od określonej w uchwale okoliczności nie stanowi wypełnienia dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. Ponadto przepis ten nie przewiduje, aby Rada Gminy była upoważniona do obciążenia właścicieli nieruchomości kosztami przeprowadzenia deratyzacji (por. wyroki WSA: z 09.10.2013 r., IV SA/Po 725/13; z 21.11.2013 r. IV SA/Po 549/13; z 17.09.2013 r., II SA/OI 368/13; z 27.11.2007 r., II SA/Wr 424/07 - CBOSA).*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Norma kompetencyjna nie upoważnia do określania w regulaminie utrzymania czystości i porządku podmiotów zobligowanych do przeprowadzenia deratyzacji i określania częstotliwości dokonywania deratyzacji.*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## POZOSTAŁE BŁĘDY:

**Rada wprowadza regulacje stanowiące o tym jakie czynności są wykonywane w ramach zryczałtowanej opłaty.**

~~"W sytuacji gdy właściciel nieruchomości zamierza indywidualnie selektywnie zbierać odpady komunalne na nieruchomości, wówczas przedsiębiorca/operator będzie świadczył usługę ich odbioru za dodatkową opłatą";~~

## Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Należy bowiem wskazać, że kompetencja do określenia sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynika już z art. 6 ustawy. Dlatego też ustawowej rangi regulacje nie mogą być następnie przedmiotem regulaminu.*



## Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie jest aktem prawa miejscowego zawierającym przepisy porządkowe w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.*

Zatem sam **regulamin nie może zawierać własnych przepisów karnych, ponieważ takie** przepisy mogą znaleźć się tylko w przepisach porządkowych.

*Każde niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie jest wykroczeniem z art. 10 ust. 2a uczp.*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- Niedopuszczalne jest wprowadzenie sankcji w postaci odmowy odbierania odpadów w przypadku eksploataowania pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem zasad bezpieczeństwa.
- *W ocenie Sądu Rada Gminy nie posiadała upoważnienia do wprowadzania (...) **sankcji w postaci odmowy odbioru odpadów w przypadku nieprzestrzegania zasad określonych w tym przepisie.** Przepisy karne zostały zawarte w rozdziale 4c i 5 u.p.c.g., a w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. **brak kompetencji do ustanawiania kolejnych sankcji.***

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Regulaminu stanowiący, iż kontrolę wykonywania i przestrzegania postanowień regulaminu sprawuje Burmistrz za pośrednictwem Straży Miejskiej lub wyznaczonych pracowników urzędu **wydany jest z przekroczeniem normy kompetencyjnej.** Radzie gminy nie przysługuje bowiem kompetencja do wskazywania organów i podmiotów odpowiedzialnych za nadzór i egzekwowanie postanowień regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminach.*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Przewidujący **odpowiedzialność za nieprzestrzeganie przepisów regulaminu w postaci grzywny** wydany **z przekroczeniem normy kompetencyjnej**, gdyż uchwała rady gminy ustalająca zasady utrzymania porządku i czystości w mieście i gminie nie może zawierać zagrożenia karą grzywny za nieprzestrzeganie jej postanowień, ponieważ nie jest przepisem porządkowym w rozumieniu art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie terytorialnym.*

## Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

*Przepisy ustawy o czystości i porządku, a w szczególności art. 4 ust. 2 tej ustawy, nie wypowiadają się o możliwości nakładania obowiązków na Policję. **Brak w szczególności upoważnienia do powierzania Policji czynności kontrolnych w zakresie przestrzegania przepisów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.***

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

BŁĄD

Często pojawiający się w regulaminach zapis:

„nie powodujący uciążliwości” narusza przepis kodeksu cywilnego a konkretnie art. 144, który dopuszcza działania właściciela działki, które mogą zakłócać korzystanie z sąsiedniej nieruchomości pod warunkiem, że nie są one ponad przeciętną miarę. Kodeks cywilny nie jest tak rygorystyczny w tej materii jak regulamin. Uchwała nie może poprawiać czy zmieniać aktu wyższego rangą jakim jest kodeks cywilny.

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

- *Nakaz umieszczania na terenach publicznie dostępnych, a więc w parkach, na targowiskach, placach zabaw, itp. **regulaminów korzystania z nich** nie mieści się w zakresie upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. W przepisie tym ustawodawca zawęził bowiem w sposób wyraźny zakres powierzonych radzie gminy do uregulowania "wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości" do enumeratywnie wyliczonych kwestii, które nie obejmują obowiązków dotyczących umieszczania regulaminów (por.: wyroki WSA: z 16.12.2013 r., II SA/Po 916/13; z 10.10.2013 r., IV SA/Po 725/13; z 28.08.2013 r., IV SA/Po 548/13 - CBOSA).*

# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## Błędna podstawa prawna

*Nakładający obowiązek udokumentowania pozbywania się odpadów i nieczystości ciekłych nie mógł zostać uchwalony na podstawie art. 4 ustawy, lecz art. 6 ustawy.*



# Problemy w zakresie prawidłowego tworzenia zapisów regulaminów

## PODSUMOWANIE

- Zakaz przekraczania dyspozycji ustawowej zakresu przedmiotowego regulaminu
- Zakaz definiowania pojęć używanych w innych aktach prawnych
- Zakaz powtarzania przepisów ustaw upoważniających
- Zakaz nakładania obowiązków na inne podmioty niż właściciele nieruchomości
- Zakaz zamieszczania „własnych” przepisów karnych
- Zakaz ustalania wymagań estetycznych dla budynków i ogrodzeń
- Naruszenie zakresu kompetencji rady gminy do ustalenia treści regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.