



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI



NK-3.4131. 97.2013.WE

Szczecin, dnia 31 stycznia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 175 poz.1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz.327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230, z 2011 r. Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281, z 2012 r., poz. 567)

stwierdzam nieważność

- § 1 ust. 11;
 - § 3 ust. 3 w zakresie wyrazów *oraz niepowodowania uciążliwości dla sąsiadów*;
 - § 4 ust. 12;
 - § 5 ust. ust. 10 i 12;
 - § 7 ust. 3 pkt pkt 1, 2, 5 oraz ust. 4 pkt pkt 1 i 3;
 - § 11 ust. 1 w zakresie wyrazów *oraz do okazywania się dowodem jej wykonania, na żądanie osoby kontrolującej*
- uchwały Nr XX/289/2012 Rady Gminy Dobra z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobra.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2012 r. Rada Gminy Dobra podjęła uchwałę Nr XX/289/2012 w sprawie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobra.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XX/289/2012 stanowi art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.), zgodnie z którym rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwala regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Z kolei, ust. 2 cytowanego przepisu wskazuje, iż regulamin ten 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 we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego



Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
ul. Wały Chrobrego 4, 70 - 502 Szczecin
tel. 91 4303-315, 91 4342-413, fax 91 4330-250,
e-mail: wojewoda@szczecin.uw.gov.pl

- i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,*
- b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,*
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;*
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:*
- a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,*
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;*
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;*
- 4) (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;*
 - 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 utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykroczać poza zakres delegacji ustawowej. W związku z tym, bezspornym pozostaje fakt, iż regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykroczać poza materię przewidzianą w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą zostać unormowane w uchwale rady gminy. Nie przyznaje on kompetencji organowi stanowiącemu gminy ani do uchwalania aktów prawa miejscowego obejmujących zagadnienia inne niż wymienione w cyt. przepisie, ani stanowienia regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, ponieważ oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że przepis art. 4 ust. 2 ww. ustawy ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że uchwalając na jego podstawie regulamin utrzymania porządku i czystości, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień.

W Rozdziale I uchwały Nr XX/289/2012 Rada Gminy Dobra określiła wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące selektywne

zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych, wprowadzając w § 1 ust. 11 następujące zakazy: *zakopywania odpadów* (pkt 1), *indywidualnego wywożenia odpadów stałych w miejsca do tego celu nie przeznaczone* (pkt 2), *wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów* (pkt 3) oraz *pozbywania się odpadów w inny sposób niż wskazany w niniejszym regulaminie* (pkt 4). Z kolei, w § 4 ust. 12 kwestionowanego aktu Rada postanowiła, że *zabrania się gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gruzu, gorącego popiołu, żużla, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych niż komunalne, pochodzące z działalności gospodarczej* (pkt 1), a także *spalania w pojemnikach i koszach na odpady jakichkolwiek odpadów* (pkt 2). Odnośnie zaś kwestii postępowania z nieczystościami ciekłymi organ stanowiący Gminy Dobra w § 5 ust. 12 Regulaminu wprowadził zakaz wylewania ich poza wyznaczonymi do tego celu miejscami zlewnymi oraz indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości.

Wprowadzenie powyższych unormowań w akcie podjętym na podstawie art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie znajduje oparcia w dyspozycji normy zawartej w tych przepisach. Tym samym, Rada wprowadzając powyższe zakazy, przekroczyła zakres delegacji ustawowej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 545/08). Organ stanowiący gminy jest bowiem upoważniony do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, a więc zrealizowanie tego upoważnienia winno mieć charakter pozytywny – poprzez wskazanie, w jaki sposób należy się pozbywać odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych, nie zaś poprzez formułowanie zakazów w tym zakresie.

Przepis § 3 ust. 3 kwestionowanej uchwały Rady Gminy Dobra stanowi, że *doraźne naprawy, regulacje pojazdów mechanicznych poza warsztatami mogą być przeprowadzane w obrębie nieruchomości pod warunkiem niezanieczyszczenia wód i gleby oraz niepowodowania uciążliwości dla sąsiadów*. Analizując cytowaną regulację wskazać należy, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia do określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi - na terenie własnej nieruchomości. Rzeczą rady, podejmującej uchwałę w tym zakresie, jest zatem wskazanie warunków, by opisane wyżej czynności były dopuszczalne, w tym zwłaszcza zapewniających usuwanie - zgodnie z ustawą - powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Ustawa nie wprowadza bowiem generalnego zakazu mycia i naprawy pojazdów samochodowych na własnej nieruchomości. W świetle powyższego, stwierdzić należy, że uzależnienie możliwości mycia i napraw pojazdów od braku uciążliwości dla innych osób wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), który stanowi, że *właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych* (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt. II OSK 2012/12).

Również nie budzi wątpliwości organu nadzoru, że regulowanie w uchwale podjętej na podstawie art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach kwestii dotyczących rozliczeń za opróżnianie zbiorników bezodpływowych, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 3 cyt. ustawy organ stanowiący gminy upoważniony jest jedynie do uregulowania częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości.

Wobec tego przepis § 5 ust.10 uchwały Nr XX/289/2012 Rady Gminy Dobra, bezsprzecznie w sposób istotny narusza obowiązujące prawo, tym samym konieczne jest jego wyeliminowanie z obrotu prawnego.

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach *regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku*. Rada Gminy Dobra wypełniając delegację wynikającą z cytowanej regulacji uczyniła to z jednoczesnym jej przekroczeniem.

Uzasadniając powyższe stanowisko, wskazać należy, że w § 7 ust. 3 Regulaminu Rada wprowadziła następujące zakazy:

- *wprowadzania psów na tereny placów zabaw i piaskownic dla dzieci, a także kąpielisk - § 7 ust. 3 pkt 1;*

- *wprowadzania psów do budynków użyteczności publicznej i obsługi ludności, w szczególności do urzędów, zakładów opieki zdrowotnej i opieki społecznej, szkół, placówek kulturalno oświatowych (...) - § 7 ust. 3 pkt 2.*

Stosownie natomiast do treści delegacji wynikającej z cyt. przepisu ustawy, w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się zaś w kompetencjach rady sformułowanie całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt 1536/10 oraz z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 697/11).

Odnośnie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, wskazać również należy, że ograniczenia ustalone przez radę gminy nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Wynika to bezpośrednio z art. 3 ust. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi o określeniu przez gminę wymagań w zakresie utrzymania zwierząt w miejscach publicznych - place, parki itp. Zatem także § 7 ust. 4 pkt 1 Regulaminu nakładający obowiązki związane ze stosownym oznakowaniem nieruchomości należy uznać za wykraczający poza ustawowe upoważnienie (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1568/10).

Z kolei, kwestię utylizacji (unieszkodliwiania) zwłok zwierzęcych regulują przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 1774/2002/WE z dnia 3 października 2002 r., ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. WE L 273 z 10 października 2003 r., s. 1 i WE L 19 z 19 stycznia 2005 r., s. 27 oraz s. 34), a także art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tym samym, za istotnie naruszające obowiązujący porządek prawny uznać należy przepisy § 7 ust. 3 pkt 5 oraz § 7 ust. 4 pkt 3 uchwały Nr XX/289/2012 Rady Gminy Dobra regulujące kwestie postępowania ze zwłokami zwierząt.

W Rozdziale 9. Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Dobra Rada Gminy określiła zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. Jednakże, w § 11 ust. 1 kwestionowanego aktu wprowadziła ona zapis, iż *zobowiązuje się właściciele nieruchomości*

do przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji przynajmniej raz w roku oraz do okazywania się dowodem jej wykonania, na żądanie osoby kontrolującej.

Należy uznać, iż regulacja zawarta w powyższym przepisie nakładająca na właścicieli nieruchomości obowiązek legitymowania się dowodem potwierdzającym wykonanie obowiązku deratyzacji nieruchomości, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten upoważnia (i jednocześnie zobowiązuje) organ stanowiący gminy do zamieszczenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Nie zawiera on uprawnień dla rady gminy do wprowadzenia na jego podstawie do regulaminu innych elementów niż zasady wyznaczania obszarów oraz terminów obowiązkowej deratyzacji. Tym samym, stwierdzić należy, iż Rada Gminy Dobra nie była uprawniona do nałożenia na właścicieli nieruchomości wskazanego wyżej obowiązku, bowiem nie mieści się on ani w pojęciu „zasada wyznaczania obszarów” ani w pojęciu „zasada wyznaczania terminów” obowiązkowej deratyzacji.

Mając na uwadze wszystkie wskazane wyżej nieprawidłowości, uznać należy, że stwierdzenie nieważności § 1 ust. 11, § 3 ust. 3 w zakresie wyrazów *oraz niepowodowania uciążliwości dla sąsiadów*, § 4 ust. 12, § 5 ust. 10 i 12, § 7 ust. 3 pkt 1, 2, 5 oraz ust. 4 pkt 1 i 3 oraz § 11 ust. 1 w zakresie wyrazów *oraz do okazywania się dowodem jej wykonania, na żądanie osoby kontrolującej* uchwały Nr XX/289/2012 Rady Gminy Dobra z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie *ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobra*, jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.



Wojewoda Zachodniopomorski
[Signature]
Ryszard Świrko
Wojewoda Zachodniopomorski

Otrzymują:

- Rada Gminy Dobra;
- a/a.