



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 31 grudnia 2012 r.

NK.3.4131.505.2012.AB

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 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 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281, z 2012 r., poz. 567)

stwierdzam nieważność

- §2 ust. ust. 1, 18, 19, 20, 21, 22, 23,
- §3,
- §4 ust. 3,
- §5 ust. 2 pkt 3,
- §10 ust. 4,
- §13 ust. ust. 5 i 6,
- §16 ust. ust. 4 i 6 pkt pkt 1 i 2,
- §18 ust. 3

Załącznika nr 1 do uchwały Nr XXIV/166/2012 Rady Gminy Manowo z dnia 5 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Manowo.

Uzasadnienie

W dniu 5 grudnia 2012 r. Rada Gminy Manowo podjęła uchwałę Nr XXIV/166/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Manowo.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu 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, uchwała 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:



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

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

a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,

b) uprzątkanie 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 gminnego 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 wykraczać poza zakres delegacji ustawowej. W związku z tym, bezspornym pozostaje fakt, iż regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać 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 2. Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIV/166/2012 Rada Gminy Manowo określiła wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, wskazując w **§2 ust. 1**, iż *właściciele nieruchomości są zobowiązani do utrzymania czystości i porządku na swoim terenie*. Wymóg ten został jednak nałożony na właścicieli nieruchomości przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przy czym, prawodawca formułując go, ustalił katalog obowiązków mieszczących się w zakresie pojęcia „utrzymania czystości i porządku”. Istotne jest bowiem to, że czystość i porządek na terenie nieruchomości właściciel zapewnia poprzez wykonywanie wymienionych w ww. przepisie czynności, nie zaś wszelkich działań, nie objętych dyspozycją normy prawnej wynikającej z art. 5 ust. 1 ustawy.

Wątpliwości organu nadzoru nie budzi również fakt, iż nakładanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie obowiązków w zakresie nieobjętym dyspozycją normy wynikającą z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej w nich zawartej. Wobec tego zapisy **§2 ust. ust. 18, 19 i 22** Regulaminu, wprowadzające następujące regulacje:

- 1) *Mieszkańcy gminy oraz osoby inne przebywające na jej terenie zobowiązani są do korzystania z koszy ulicznych lub zabierania odpadów ze sobą w przypadku ich braku, w celu uniknięcia zaśmiecania terenów użytku publicznego (§2 ust. 18),*
- 2) *Organizator imprezy o charakterze publicznym zobowiązany jest do:*
 - 1) *wyposażenia miejsca, w którym impreza się odbywa w odpowiednią ilość pojemników na odpady stałe oraz zapewnienia odpowiedniej liczby toalet (min. Jeden ustęp na 200 uczestników);*
 - 2) *oczyszczenia terenu bezpośrednio po zakończeniu imprezy i terenów przyległych, jeśli jest taka potrzeba (§2 ust. 19),*
- 3) *Prowadzący uliczne akcje reklamowe i promocyjne oraz osoby bezpośrednio wykonujące na ich rzecz takie czynności zobowiązani są do usunięcia wydanych ulotek, reklam oraz innych materiałów rozrzuconych w miejscach publicznych (§2 ust. 22),*

bezsprzecznie, w sposób istotny naruszają prawo (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podnosi się także, że w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach nie można nakładać obowiązków na inne podmioty, nie będące właścicielami nieruchomości (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12).

Konieczne jest również stwierdzenie nieważności **§2 ust. ust. 20, 21 i 23, a także §4 ust. 3 i §13 ust. 5** Regulaminu, w których organ stanowiący nałożył na właścicieli nieruchomości następujące obowiązki:

- 1) *Zobowiązuje się właścicieli nieruchomości zadrzewionych i zakrzaczonych położonych wzdłuż ciągu komunikacyjnego (chodników, dróg) do ich utrzymania w stanie nieutrudniającym bezpieczne korzystanie z pasa drogowego (§2 ust. 20);*
- 2) *W przypadku padłych zwierząt domowych bądź gospodarskich odbiór należy zlecić firmie specjalizującej się w utylizacji padłych zwierząt (§2 ust. 21);*
- 3) *Utrzymywanie nieruchomości niezabudowanych w stanie wolnym od zachwaszczenia z wykoszoną trawą, należy do obowiązków właścicieli tych nieruchomości. Nie dotyczy gruntów rolnych, obszarów chronionych w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, obszarów leśnych, gruntów pod wodami, a także obszarów na których wydobywane są kopaliny (§2 ust. 23);*

- 4) *Lód i śnieg niemożliwy do usunięcia i zalegający wzdłuż chodników położonych na nieruchomości służących do użytku publicznego właściciele nieruchomości mają obowiązek posypać piaskiem lub innym stosownym środkiem w celu zlikwidowania jego śliskości (§4 ust. 3);*
- 5) *W przypadku prowadzenia działalności rolniczo-hodowlanej powstającą z hodowli gnojówkę i gnojownicę należy gromadzić oddzielnie od nieczystości ciekłych w postaci ścieków bytowych (§ 13 ust. 5).*

Podkreślić raz jeszcze należy, że stosownie do brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach *regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:*

a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążyące na właścicielu nieruchomości nie mogą zostać sformułowane w sposób dowolny, a pojęcie „utrzymania porządku” nie może być rozumiane zbyt szeroko. W jego zakres z pewnością nie będą wchodziły obowiązki, jakie wprowadzone zostały przez organ stanowiący w cytowanych powyżej przepisach, a regulacje takie uznać należy za istotnie naruszające obowiązujący porządek prawny. Dodatkowo, zaznaczenia wymaga, iż problematykę 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. Kwestia związana z odpadami powstającymi na terenie gospodarstwa rolnego, wynikającymi z prowadzenia takiego gospodarstwa, określona została, natomiast, w przepisach ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 147, poz. 1033 ze zm.).

Artykuł 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach naruszają również postanowienia **§3, §10 ust. 4** oraz **§13 ust. 6** Regulaminu, w którym organ stanowiący Gminy Manowo zawarł zakazy spalania odpadów, indywidualnego wywożenia odpadów, wykorzystywania nieczynnych studni kopalnych do gromadzenia odpadów i nieczystości ciekłych, ich zakopywania, gromadzenia w pojemnikach na odpady określonych substancji, a także samodzielnego opróżniania zbiorników bezodpływowych. Podkreślić należy, iż rada gminy upoważniona jest do określenia wymagań dotyczących *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, tak jak uczyniła to Rada Gminy Manowo w cyt. przepisach.

W §5 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Manowo Rada wprowadziła postanowienia dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku

na terenie nieruchomości, obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, do czego upoważniona jest na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy jednak zauważyć, iż przepis **§5 ust. 2 pkt 3** Regulaminu, wprowadzający uzależnienie możliwości napraw pojazdów od braku uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego, zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) i stanowi istotne naruszenie tego przepisu (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12).

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 Manowo, wypełniając w Rozdziale 6. Regulaminu delegację wynikającą z cytowanej regulacji, uczyniła to z jednoczesnym jej przekroczeniem, ponieważ ustaliła następujące obowiązki wobec właścicieli psów:

- *Właściciel nieruchomości ma obowiązek oznakowania tabliczką ostrzegawczą bramy lub furki wejściowej na teren ogrodzonej posesji na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi (§16 ust. 4 Regulaminu);*
- *Zabronione jest:*
 - 1) *wpuszczanie psów i kotów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci,*
 - 2) *wprowadzanie psów do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły ten zakaz (z wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych) (§16 ust. 6 Regulaminu).*

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, iż rada gminy nie posiada kompetencji do określania wszelkich obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale wyłącznie takich, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 62/09). W związku z powyższym, uznać należy, że powołane unormowania badanego aktu naruszają upoważnienie ustawowe, wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z którego wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie całkowitego zakazu wprowadzania wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1536/10, z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 697/11). Ponadto, 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 13 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi o określeniu przez gminę wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Zatem także §16 ust. 6 Regulaminu nakładający obowiązek związany ze stosownym oznakowaniem nieruchomości uznać należy za wykraczający poza ustawowe upoważnienie (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1568/10).

W Rozdziale 8. Załącznika nr 1 do uchwały Nr XXIV/166/2012 Rada Gminy Manowo określiła zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące wyznaczania obszarów

podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Jednakże, w §18 ust. 3 tego aktu wprowadziła ona zapisy, normujące zagadnienia dotyczące kosztów przeprowadzenia deratyzacji. Postanowienia takie, zdaniem organu nadzoru, nie mieszczą się ani w pojęciu „zasada wyznaczania obszarów” ani w pojęciu „zasada wyznaczania terminów” obowiązkowej deratyzacji. Tym samym, uzasadnione jest stwierdzenie, iż Rada Gminy nie była uprawniona do wprowadzenia w Regulaminie zapisu o tym, kto ponosi koszty przeprowadzania deratyzacji.

Mając na uwadze wszystkie wskazane wyżej nieprawidłowości, w świetle zaprezentowanej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji uznać należy, że stwierdzenie nieważności §2 ust. ust. 1, 18, 19, 20, 21, 22, 23, §3, §4 ust. 3, §5 ust. 2 pkt 3, §10 ust. 4, §13 ust. ust. 5 i 6, §16 ust. ust. 4 i 6 pkt pkt 1 i 2 oraz §18 ust. 3 Załącznika nr 1 do uchwały Nr XXIV/166/2012 Rady Gminy Manowo z dnia 5 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Manowo, jest konieczne i uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego.



Wojewoda Zachodniopomorskiego
Ryszard Mićko
Ryszard Mićko
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Manowo;
- 2) a/a