



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 31 grudnia 2012 r.

NK.3.4131.506.2012.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

§4 pkt 9 w zakresie wyrazów „nadmiernych uciążliwości dla terenów sąsiednich”, §5, §24 pkt 1, 2 i 5, §32 uchwały Nr XIV.105.2012 Rady Miejskiej w Pełczycach z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Pełczyce.

Uzasadnienie

W dniu 6 grudnia 2012 r. Rada Miejska w Pełczycach podjęła m.in. uchwałę Nr XIV.105.2012 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Pełczyce.

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:

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



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

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

Rada Miejska w Pełczycach realizując dyspozycję normy wynikającej z cyt. przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie, w jakim została upoważniona do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi przewidziała w § 4 pkt 9 uchwały Nr XIV.105.2012 możliwość naprawy pojazdów samochodowych w warsztatach samochodowych, a poza warsztatami samochodowymi w obrębie własnej nieruchomości pod warunkiem, że „nie spowodują zanieczyszczenia wód, gleby, powietrza **oraz nadmiernych uciążliwości dla terenów sąsiednich**”. W ocenie organu nadzoru przepis ten w zaznaczonym zakresie wkracza w sposób nieuprawniony 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.), zgodnie z którą *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 WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12).

Z kolei, w § 5 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Pełczyce Rada wprowadził następujące zakazy:

- *indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych (§5 pkt 1);*
- *zakopywania odpadów oraz padłych zwierząt (§5 pkt 2);*
- *wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi (§5 pkt 3);*
- *indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości (§5 pkt 4);*
- *zaśmiecania miejsc publicznych (§5 pkt 5);*
- *gromadzenia odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych (tworzenia tzw. „dzikich wysypisk”) (§5 pkt 6).*

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.

W rozdziale 6. uchwały Nr XIV.105.2012 Rada Miejska w Pełczycach określiła obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, stanowiąc w § 24 pkt 1, 2 i 5, że zabrania się:

- *wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, w szczególności urzędów, szkół i placówek kulturalno-oświatowych, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak: lecznice; postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów przewodników (§24 pkt 1);*
- *wprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci oraz boisk (§24 pkt 2);*
- *porzucania psów (§24 pkt 5).*

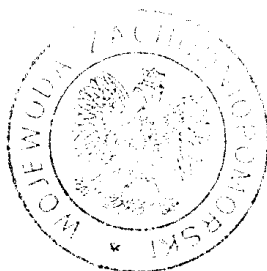
Podkreślenia w tym miejscu wymaga, iż rada gminy nie posiada kompetencji do określania wszelkich obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale wyłącznie takich, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (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 wskazane wyżej regulacje 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), a także ich porzucania.

Rada Miejska w Pełczycach, podejmując uchwałę w przedmiocie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Pełczyce, postanowiła w § 32, iż „Traci moc uchwała Nr XXV/172/09 Rady Miejskiej w Pełczycach z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Pełczyce (Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego Nr 59, poz. 1572). Natomiast, z brzmienia § 34 uchwały wynika, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia promulgacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Biorąc pod uwagę, iż wojewoda jest upoważniony do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, wynikający z art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.) obowiązek niezwłocznego opublikowania aktu prawa miejscowego może nastąpić dopiero po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego. Uchwała Nr XIV.105.2012 Rady Miejskiej w Pełczycach wpłynęła do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie

w dniu 10 grudnia 2012 r., a zatem organ nadzoru jest uprawniony w terminie 30 dni, tj. do dnia 9 stycznia 2013 r., wydać rozstrzygnięcie nadzorcze. Niezwłoczne ogłoszenie ww. uchwały z tak sformułowanym postanowieniem §34 w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego wywoła ten skutek, że wejdzie ona w życie w trzeciej dekadzie stycznia 2013 r. W tym również czasie – zgodnie z regulacją §32 – z woli Rady w niej wyrażonej – utraci moc aktualnie obowiązujący regulamin utrzymania czystości i porządku uchwalony w dniu 25 maja 2009 r. Sytuacja taka jest jednak nie do pogodzenia z treścią art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.), zgodnie z którym *regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalone przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych regulaminów, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, i mogą być zmieniane w zakresie upoważnienia zawartego w ustawie zmienianej w art. 1.* W związku z tym, że ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., dotychczasowe regulaminy utracą moc najpóźniej w dniu 31 grudnia 2012 r. Wobec tego organy stanowiące gmin nie mogą wskazać późniejszego terminu utraty mocy ich obowiązywania.

Mając na uwadze wszystkie wskazane wyżej nieprawidłowości, w świetle zaprezentowanej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji uznać należy, że stwierdzenie nieważności **§4 pkt 9 w zakresie wyrazów „nadmiernych uciążliwości dla terenów sąsiednich”, §5, §24 pkt 1, 2 i 5, §32** uchwały Nr XIV.105.2012 Rady Miejskiej w Pelczycach z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Pelczyce, jest konieczne i w pełni 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.



W. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO
Ryszard Mićko
W. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Pelczycach;
- 2) a/a.