



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 2 stycznia 2013 r.

NK.3.4131.509/2013.SA

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 pkt 2 w zakresie wyrazów „oraz utrzymywanie tego miejsca w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym”,
- § 2 pkt 8 lit. b,
- § 2 pkt 12,
- § 3
- § 15,
- § 16,
- § 17,
- § 21 ust. 2 i 3,
- § 24,
- § 25

uchwały Nr XXIX/225/2012 Rady Miejskiej w Białogardzie z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Białogard.

Uzasadnienie

W dniu 28 listopada 2012 r. Rada Miejska w Białogardzie podjęła uchwałę Nr XXIX/225/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Białogard.



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

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, 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 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 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 uchwały Nr XXIX/225/2012 Rada Miejska w Białogardzie określiła wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, wskazując w **§ 2 pkt 2**, iż *właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie nieruchomości w czystości i porządku przez wyznaczenie na terenie nieruchomości, zgodnie z przepisami prawa budowlanego, miejsca do ustawienia pojemników służących do zbierania odpadów komunalnych zmieszanych i odpadów zebranych w sposób selektywny oraz utrzymywanie tego miejsca w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym, z tym, że dopuszcza się, w przypadku braku miejsca na terenie nieruchomości, wyznaczenie wspólnego miejsca do ustawienia pojemników dla kilku przyległych lub pobliskich nieruchomości, na terenie jednej z nich lub poza nimi.*

Należy zauważyć, iż wprowadzenie w uchwale w przedmiocie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy regulacji w zakresie wyrazów **oraz utrzymywanie tego miejsca w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym**, nastąpiło z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podkreślenia bowiem wymaga, iż obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążyące na właścicielu nieruchomości nie mogą zostać sformułowane w sposób dowolny. Organ gminy nie może w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków związanych z estetyką i porządkiem na terenie gminy. Pojęcie „utrzymywania porządku” nie może być rozumiane zbyt szeroko. Ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 2 cyt. ustawy przyznaje radzie gminy kompetencję do określenia w regulaminie *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.* Tak sformułowanego uprawnienia nie można jednak odnosić do miejsc, w których ustawiane są ww. pojemniki.

Następnie w **§ 2 pkt 8 lit. b** uchwały Nr XXIX/225/2012 Rada Miejska w Białogardzie przewidziała możliwość naprawy pojazdów samochodowych (...) pod warunkiem, że nie stwarza to *uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości.* Brzmienie tego przepisu 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.), (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12).

W tym miejscu wskazania wymaga, że zgodnie z treścią 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 Miejska w Białogardzie wypełniając delegację wynikającą z cytowanej regulacji nałożyła na właścicieli nieruchomości w **§ 2 pkt 12** obowiązek *umieszczenia w sposób widoczny oznaczenia informującego o zakazie wprowadzania psów w przypadkach określonych w regulaminie*.

Z kolei, w **§ 15** Rada postanowiła, że:

1. *Zabrania się wprowadzania zwierząt domowych:*

1) *do:*

- a) *aptek, lokali gastronomicznych i sklepów,*
- b) *obiektów sportu i rekreacji, poza pokazami, wystawami, zawodami sportowymi zwierząt,*
- c) *obiektów użyteczności publicznej i obsługi ludności, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, jak schroniska, lecznice, itp.;*

2) *na:*

- a) *placę i miejsca zabaw dla dzieci (boiska, piaskownice),*
- b) *tereny basenów, kąpielisk,*
- c) *cmentarze,*
- d) *tereny placówek oświatowo-wychowawczych,*
- e) *targowiska miejskie;*

3) *do innych obiektów i terenów użytku publicznego, których właściciel wprowadził taki zakaz.*

Wobec powyższego podkreślenia 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). Postanowienia zakazujące wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, itd. naruszają upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. 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 przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie całkowitego zakazu wprowadzania wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc. Z uwagi na powyższe bezprzedmiotowy jest również, przepis **ust. 2 § 15**, zgodnie z którym *zakazów określonych w ust. 1 nie stosuje się do psów - przewodników osób niewidomych*.

W **§ 16** uchwały Nr XXIX/225/2012 Rada postanowiła, że *dopuszcza się przewożenie zwierząt domowych, w tym psów i kotów, środkami komunikacji publicznej, pod warunkiem trzymania psa na smyczy i w kagańcu, oraz posiadania aktualnego zaświadczenia o szczepieniu przeciwko wściekliźnie, i zastosowania się do wymagań przewoźnika*

lub organizatora publicznego transportu drogowego, określonych w wydanym przez niego regulaminie przewozu osób i rzeczy. W ocenie organu nadzoru wskazana regulacja została przyjęta z przekroczeniem ustawowego upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Regulacje odnoszące się do zagadnienia transportu zwierząt nie należą do materii regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Szczegółowe zasady transportu i przewozu zwierząt uregulowane są w aktach wyższego rzędu – tj. w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 1173) oraz w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r., Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.).

Podobnie, z przekroczeniem delegacji ustawowej, nastąpiło wprowadzenie w § 21 ust. 2 i 3 uchwały Nr XXIX/225/2012 postanowień o treści:

- *Obowiązek deratyzacji zostanie wykonany, jeżeli właściciel nieruchomości wyłoży trulkę przeciw gryzoniom w dniu 1 października i pozostawi ją do dnia 30 października (art. 21 ust. 2)*
- *Właściciele nieruchomości obowiązani są do stałego tępienia szczurów w obrębie swojej nieruchomości, w przypadkach stwierdzenia występowania ich na nieruchomości poza okresem określonym w ust. 1 (art. 21 ust. 3).*

Art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie przewiduje, iż regulamin ma określać zasady wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. 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 natomiast uprawnień dla rady gminy do wprowadzenia postanowień dotyczących sposobu jej przeprowadzania. Niewątpliwie nałożenie ww. obowiązków nie ma żadnego umocowania ustawowego.

Z kolei, w § 24 ww. uchwały Rada Miejska w Białogardzie zawarła unormowania dotyczące przestrzegania zasad i korzystania z praw określonych w regulaminie wprowadzając w ust. 1 postanowienie, że *kontrola przestrzegania i stosowania regulaminu należy do Burmistrza*. Następnie w ust. 2 tego przepisu wskazano, że *za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie przewidziana jest odpowiedzialność określona w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i w Kodeksie wykroczeń*, co bezspornie stanowi naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nie upoważnia rady gminy do rozstrzygnięcia w uchwale o przedmiotowych kwestiach, a także art. 118 w zw. z art. 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Podkreślenia bowiem wymaga, iż sankcja za nieprzestrzeganie obowiązków wskazanych w regulaminie utrzymania czystości i porządku została przewidziana w art. 10 ust. 2 i 2a ww. ustawy. Nadto, zauważyć należy, iż stosownie do treści art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odpowiedzialnym za nadzór realizacji obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 – 4 tego aktu, tj. w szczególności gromadzenia i usuwania odpadów z terenu nieruchomości, jej przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), który w przypadku stwierdzenia ich niewykonywania wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku (ust. 7), podlegającą

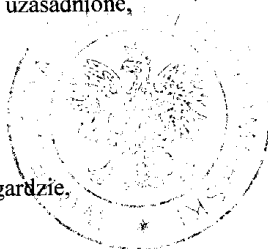
egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r., Nr 229, poz. 1954 ze zm.).

Ponadto, Rada Miejska w Białogardzie, podejmując uchwałę w przedmiocie Regulaminu utrzymania czystości i porządku, postanowiła w § 25, iż *Traci moc uchwała Nr XXVI/191/08 Rady Miejskiej Białogardu z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Białogard (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 65, poz. 1425)*. Natomiast, z brzmienia § 26 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 XXIX/225/2012 wpłynęła do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 3 grudnia 2012 r., a zatem organ nadzoru jest uprawniony w terminie 30 dni, tj. do dnia 2 stycznia 2013 r. wydać rozstrzygnięcie nadzorcze. Niezwłoczne ogłoszenie ww. uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z tak sformułowanym postanowieniem § 26 wywoła ten skutek, że wejdzie ona w życie w trzeciej dekadzie stycznia 2013 r. W tym również czasie – zgodnie z regulacją § 25 – 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 1 stycznia 2013 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 § 2 pkt. 2 w zakresie wyrazów „*oraz utrzymywanie tego miejsca w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym*”, § 2 pkt 8 lit. b, § 2 pkt 12, § 3, § 15, § 16, § 17, § 21 ust. 2 i 3, § 24, § 25 uchwały Nr XXIX/225/2012 Rady Miejskiej w Białogardzie z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Białogard, jest konieczne i uzasadnione,

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Białogardzie,
- 2) a/a.



w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Ryszard Miško
Ryszard Miško
WICEWOJEWODA