



**WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 15 stycznia 2013 r.

NK.3.4131.21.2013.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**

**§3** uchwały Nr XXVIII/296/12 Rady Miejskiej w Karlinie z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy *Karlino* oraz następujących przepisów Załącznika do tej uchwały:

- §2 pkt 7 lit. a,
- §4 ust. 2 pkt 2,
- §9,
- §10 w zakresie wyrazów „na równej i utwardzonej nawierzchni”,
- §20 ust. 3.

**Uzasadnienie**

W dniu 21 grudnia 2012 r. Rada Miejska w Karlinie podjęła uchwałę Nr XXVIII/296/12 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy *Karlino*.

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



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 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 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

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.

Dokonując oceny legalności uchwały Nr XXVIII/296/2012 Rady Miejskiej w Karlinie, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na brzmienie 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.), który stanowi, iż *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*. Powołana ustawa – poza pewnymi wyjątkami - weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., a zatem regulaminy uchwalone przed tym dniem nie obowiązują od dnia 1 stycznia 2013 r., a utrata ich mocy wynika wprost z woli ustawodawcy zawartej w cyt. unormowaniu. Biorąc pod uwagę fakt, iż przedmiotowa uchwała do dnia wydania niniejszego rozstrzygnięcia nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego – a zatem nie weszła w życie, uznać należy, że postanowienie zawarte w jej §3 stoi w rażącej sprzeczności z dyspozycją wynikającą z powyższego przepisu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, dlatego jego wyeliminowanie z obrotu prawnego jest uzasadnione i konieczne.

Rada Miejska w Karlinie, w Rozdziale 1. Załącznika do uchwały Nr XXVIII/296/12 zdefiniowała szereg pojęć, użytych w dalszej części tego aktu, stanowiąc w §2 pkt 7 lit. a, iż przez odpady komunalne należy rozumieć „*odpady powstające w gospodarstwach domowych, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych*”. Tymczasem, terminowi temu prawodawca w art. 3 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.) nadał inne – węższe znaczenie, albowiem wykluczył z zakresu kategorii odpadów komunalnych pojazdy wyłączone z eksploatacji. W związku z powyższym, formułowanie definicji w akcie prawa miejscowego w sposób odmienny od tego, w jaki uczyniono to w ustawie, uznać należy za działanie w sposób istotnie naruszający normę prawną wynikającą z powołanego przepisu ustawy o odpadach.

Z kolei, w §4 ust. 2 pkt 2 Rada zawarła postanowienie dotyczące napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi, wskazujące na możliwość przeprowadzania tych napraw pod warunkiem m.in., że nie stwarza ona uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości. W ocenie organu nadzoru zastrzeżenie to wkracza w materię związaną z prawem sąsiedzkim, unormowaną w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) i z tego względu winno zostać wyeliminowane z treści Załącznika do uchwały Nr XXVIII/296/12 (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12).

W Rozdziale 3. Załącznika do uchwały Nr XXVIII/296/12 Rada określiła wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, wskazując w §9, iż *Organizatorzy imprez masowych, plenerowych lub zgromadzeń o charakterze publicznym obowiązani są do ustawienia pojemników do zbierania odpadów w ilości nie mniejszej niż 1 pojemnik o pojemności 120 l na 20 osób uczestniczących w imprezie i przenośnych szaleatów w ilości nie mniejszej niż 1 szaleat na 200 osób*. Tym samym, Rada w nieuprawniony, tj. niezajdujący oparcia w przepisach prawa sposób, nałożyła na organizatorów imprez masowych i plenerowych, a także organizatorów zgromadzeń o charakterze publicznym powyższy obowiązek. Jak bowiem powszechnie podnosi się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, podmioty te nie mogą być uznane za właścicieli nieruchomości zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a zatem nie jest możliwe formułowanie w odniesieniu do nich jakichkolwiek obowiązków w regulaminie uchwalonym na podstawie art. 4 ust. 1 tej ustawy (por. wyroki WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12, WSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 91/12, z dnia 15 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 50/12, WSA w Bydgoszczy z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 93/10).

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 2 pkt 2 regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach określa szczegółowe wymagania dotyczące *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.*

Rada Miejska w Karlinie, wypełniając delegację wynikającą z cyt. przepisu, postanowiła w §10 Załącznika do uchwały Nr XXVIII/296/12, że *Pojemniki na odpady powinny być wyposażone w klapy do ich zamykania pojemników oraz winny być ustawione na równej i utwardzonej nawierzchni, w miejscach niestanowiących utrudnienia dla sąsiadów, mieszkańców, użytkowników dróg, przekraczając w efekcie granice upoważnienia. Nie sposób bowiem przyjąć, że wymóg ustawienia pojemników na równej i utwardzonej nawierzchni mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w cyt. regulacji, a dotyczącego warunków rozmieszczenia pojemników. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, prezentowanym m.in. przez WSA w Olsztynie w wyroku z dnia*

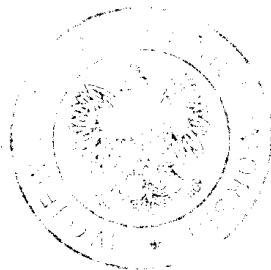
14 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/OI 298/11 oraz WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08.

Nie budzi również wątpliwości organu nadzoru, iż postanowienie §20 ust. 3 Regulaminu, przewidujące, że *Obowiązek deratyzacji zostanie wykonany, jeżeli właściciel nieruchomości wyłoży trutkę przeciw gryzoniom w dniu 1 października i pozostawi ją do dnia 30 października* w sposób istotny narusza art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wedle którego *regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania*.

Niedopuszczalne jest bowiem dokonywanie wykładni rozszerzającej powyższego unormowania i wywodzenie na jego podstawie tezy, iż rada gminy posiada kompetencję do wskazywania, w jaki sposób zabiegi deratyzacyjne mają być wykonywane bądź co decyduje o ich skuteczności. Treść kwestionowanego przepisu badanego Regulaminu nie dotyczy bowiem ani obszarów ani terminów przeprowadzania deratyzacji.

Mając na uwadze wszystkie wskazane wyżej nieprawidłowości, w świetle zaprezentowanej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji uznać należy, że stwierdzenie nieważności §3 uchwały Nr XXVIII/296/12 Rady Miejskiej w Karlinie z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Karolino, a także §2 pkt 7 lit. a, §4 ust. 2 pkt 2, §9, §10 w zakresie wyrazów „na równej i utwardzonej nawierzchni”, §20 ust. 3 jej załącznika, 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.



WZ. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO  
*[Signature]*  
Burszta Mićko  
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

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