



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 17 stycznia 2013 r.

NK.3.4131.22.2013.KJ

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 oraz 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 uchwały Nr XXVI/189/2012 Rady Miejskiej w Policach z dnia 14 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Police oraz §3 ust. 7 w zakresie wyrazów: „nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, a”, §5 ust. 1 zdanie drugie, §12, §17 ust. 4 i 5, §18 ust. 2 i §19 załącznika do ww. aktu.

Uzasadnienie

W dniu 14 grudnia 2012 r. Rada Miejska w Policach podjęła uchwałę Nr XXVI/189/2012 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Police.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XXVI/189/2012 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 i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,



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

- 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 §2 uchwały Nr XXVI/189/2012 Rada Miejska w Policach postanowiła, iż: *Traci moc uchwała Nr III/18/10 Rady Miejskiej w Policach z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Police.* Mając na uwadze, że w §3 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż akt ten wchodzi w życie *po upływie 14 dni*

od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, na podstawie zakwestionowanego §2 dotychczas obowiązująca uchwała w sprawie zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Police utraciłaby moc obowiązującą po upływie terminu wskazanego w §3 uchwały Nr XXVI/189/2012. Powyższe postanowienie pozostaje w rażącej sprzeczności z 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.* Ze względu na fakt, że powyższa ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., stwierdzić trzeba, iż wszystkie regulaminy podjęte przed jej wejściem w życie - w tym przyjęty przez Radę Miejską w Policach uchwałą Nr III/18/10 z dnia 21 grudnia 2010 r. - utraciły moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2013 r. W świetle przepisu art. 22 ust. 2 ww. ustawy nie jest zatem prawnie dopuszczalne określenie utraty mocy obowiązującej uchwały Nr III/18/10 po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w sytuacji, gdy na podstawie przepisu rangi ustawowej akt ten utracił moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2013 r. Z tego powodu przepis §2 uchwały musi zostać uchylony przez organ nadzoru.

W Rozdziale 2. załącznika do uchwały Nr XXVI/189/2012 Rada Miejska w Policach określiła wymagania 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 **§3 ust. 7** Regulaminu, w części wprowadzającej 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).

Wątpliwości organu nadzoru nie budzi fakt, iż nakładanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie obowiązków na podmioty inne niż właściciele nieruchomości stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Wobec tego zapis **§5 ust. 1 zdanie drugie** Regulaminu w brzmieniu: *Zamówienie musi być zrealizowane w okresie 2 dni od złożenia zamówienia przez właściciela nieruchomości*, uznać należy za istotnie naruszający art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ponadto, wprowadzenie ww. regulacji - wskazanie w jakim terminie musi być zrealizowane zamówienie w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni przydomowych, stanowi naruszenie zasady swobody umów, określonej w art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny, jedynie bowiem strony umowy uprawnione są do uregulowania tego zagadnienia w treści zawartej umowy (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 6 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Op 733/06).

Z tych samych względów konieczne jest stwierdzenie nieważności **§12** załącznika do uchwały Nr XXVI/189/2012, w którym organ stanowiący Gminy Police zobowiązał organizatorów imprez masowych do wyposażania miejsc, w których odbywają się imprezy w określone w tym przepisie pojemniki oraz szalety przenośne, a także do zawarcia umów z przedsiębiorcami na dostarczenie owych pojemników i szaleatów oraz ich opróżnienie i uprzątnięcie (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 Miejska w Policach wypełniając w Rozdziale 6. Regulaminu delegację wynikającą z cytowanej regulacji uczyniła to z jednoczesnym jej przekroczeniem, ponieważ ustaliła następujące obowiązki i zakazy wobec właścicieli zwierząt domowych:

- *Zakazuje się wprowadzania psów lub innych zwierząt do obiektów użytku publicznego, o ile obiekty te zostaną odpowiednio oznakowane informacją o zakazie ich wprowadzania przez właściciela nieruchomości. Zakaz ten nie dotyczy psów będących przewodnikami osób niewidomych (§17 ust. 4);*
- *Właściciel nieruchomości, na której swobodnie poruszają się psy, ma obowiązek umieszczenia przed wejściem na jej teren, informującej, o tym, że na terenie nieruchomości znajduje się pies, który może w sposób swobodny poruszać się po jej terenie, np. zawierającej napis: „Uwaga pies” lub „Uwaga zły pies” (§17 ust. 5);*
- *Zakazuje się wprowadzania zwierząt domowych do piaskownic i innych urządzeń służących do zabawy dla dzieci (§18 ust. 2);*
- *Na terenach służących do użytku publicznego oraz nieruchomościach należących do gminnego zasobu nieruchomości zabrania się bez pisemnej zgody właściciela nieruchomości przetrzymywania zwierząt (§19).*

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).

Unormowania **§17 ust. 4** i **§18 ust. 2** załącznika do uchwały Nr XXVI/189/2012 zakazujące wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użytku publicznego oraz do piaskownic i innych urządzeń służących do zabawy dla dzieci, w ocenie organu nadzoru, naruszają upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z regulacji zawartej w ww. przepisie wynika jednoznacznie, że przyznaje ona 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 (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).

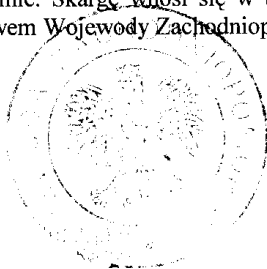
Odnosnie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, wskazać również należy, że ograniczenia ustalone przez radę gminy nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Wynika to bezpośrednio z art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi o określeniu przez gminę wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Zatem także **§17 ust. 5** Regulaminu nakładający obowiązek dotyczący stosownego oznakowania nieruchomości, na której poruszają się psy, uznać za wykraczający poza ustawowe upoważnienie (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1568/10).

Ponadto, stwierdzenia wymaga, iż wprowadzony przez Radę Miejską w Policach zapis cytowanego powyżej **§19** Regulaminu istotnie narusza art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przywołany artykuł ustawy zasadniczej traktuje o wolności

człowieka. Określa on ogólnie pojęcie wolności jako zakazu zmuszania kogokolwiek do czynienia tego, czego prawo nie nakazuje i gwarantuje poddanie wolności człowieka ochronie prawnej. Konstytucyjna zasada wolności oznacza więc, że nałożenie na jednostkę nakazu podjęcia określonego działania może nastąpić jedynie wtedy, kiedy prawo to przewiduje. Zawsze więc ten, kto na istnienie takiego nakazu się powołuje, musi wskazać prawną podstawę swego twierdzenia. Zaznaczyć, w tym miejscu należy, że Konstytucja jest aktem prawnym określającym status jednostki w państwie, a tym samym adresatem zawartych w niej praw i wolności jednostki są władze publiczne, tzn. wszelkie podmioty, organy i instytucje – o państwowym lub samorządowym charakterze, które sprawują kompetencje władcze bądź w sprawowaniu tych kompetencji uczestniczą. Tym samym, poszczególnym prawom i wolnościom, których podmiotami Konstytucja czyni człowieka i obywatela, odpowiadają określone obowiązki po stronie władz publicznych, m.in. obowiązek powstrzymania się od działań przeszkadzających jednostce w korzystaniu z przysługujących jej wolności. Ustanowienie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, dopuszcza – co do zasady – art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Tym samym, Rada Miejska w Policach, stanowiąc w §19 Regulaminu, że przetrzymywanie zwierząt na terenach służących do użytku publicznego oraz nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości wymaga pisemnej zgody właściciela nieruchomości, naruszyła podstawową zasadę konstytucyjną – wolność człowieka. Nie istnieje bowiem żaden przepis ustawy, który nakłada na posiadaczy zwierząt taki nakaz.

Mając na uwadze wszystkie wskazane wyżej nieprawidłowości, uznać należy, że stwierdzenie nieważności §2 uchwały Nr XXVI/189/2012 Rady Miejskiej w Policach z dnia 14 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Police oraz §3 ust. 7 w zakresie wyrazów: „nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, a”, §5 ust. 1 zdanie drugie, §12, §17 ust. ust. 4 i 5, §18 ust. 2 i §19 załącznika do ww. aktu, 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.



w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO
Ryszard Miko
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

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