



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 22 stycznia 2013 r.

NK.3.4131.64.2013.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

§2 uchwały Nr XXIX/295/2012 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drawsko Pomorskie oraz następujących przepisów Załącznika Nr 1 do tej uchwały:

- §3 ust. 5 w zakresie wyrazów „lub organizatorzy tych imprez – w porozumieniu z właścicielem”,
- §4 ust. 2 w zakresie wyrazów „nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości”,
- §5 ust. 1 pkt 3 w zakresie wyrazów „oraz porządku w miejscu ich ustawienia”,
- §5 ust. 15,
- §8 ust. 8,
- §12 ust. 2 pkt 1 i 2,
- §12 ust. 3 w zakresie wyrazów „a psy ras uznawanych za agresywne, ich mieszańce oraz inne zagrażające otoczeniu, wyłącznie przez osoby dorosłe”,
- §12 ust. 8.

Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2012 r. Rada Miejska w Drawsku Pomorskim podjęła uchwałę Nr XXIX/295/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Drawsko Pomorskie.

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) 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, zaliczonym 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 wykroczać poza zakres delegacji ustawowej. W związku z tym, bezspornym pozostaje fakt, iż regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykroczać 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 XXIX/295/2012 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim, 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, postanowienie zawarte w jej §2 stoi w rażącej sprzeczności 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.

W Rozdziale 2. Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIX/295/2012 Rada określiła wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, wskazując w §3 ust. 5, iż *Właściciele terenów, na których są organizowane imprezy masowe, lub organizatorzy tych imprez – w porozumieniu z właścicielem – zobowiązani są do zapewnienia dostatecznej liczby pojemników do gromadzenia odpadów oraz odpowiedniej ilości szaleatów przenośnych*. Tym samym, Rada w nieuprawniony, tj. niezajdujący oparcia w przepisach prawa sposób nałożyła na organizatorów imprez masowych 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. wyrok 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).

W tej części Regulaminu zawarte zostało także w §4 ust. 2 postanowienie dotyczące napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi, wskazujące na możliwość przeprowadzania tych napraw pod warunkiem m.in., że „nie są uciążliwe dla 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 Nr 1 do uchwały Nr XXIX/295/2012 (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12).

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 Drawsku Pomorskim, wypełniając delegację wynikającą z cyt. przepisu, przewidziała w **§5 ust. 1 pkt 3** wymóg m.in. utrzymania porządku w miejscu ustawienia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, natomiast w **§5 ust. 15**, że „Mając na uwadze zasady bezpiecznego i racjonalnego gromadzenia odpadów, zabrania się:

1) *umieszczania w pojemnikach przeznaczonych do niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych: selektywnie zbieranych odpadów oraz odpadów niebezpiecznych.*

2) *umieszczania w pojemnikach przeznaczonych do selektywnego zbierania odpadów: niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych”,* przekraczając w efekcie granice upoważnienia. Nie sposób bowiem przyjąć, że regulacje te odnoszą się do rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, warunków ich rozmieszczenia, czy utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Nie stanowią one także realizacji dyspozycji normy wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy, ponieważ uprawnia ona radę gminy 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 Miejska w Drawsku Pomorskim w cyt. przepisie.

Z tych samych względów konieczne jest stwierdzenie nieważności **§8 ust. 8** Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIX/295/2012, zgodnie z którym „Zabrania się *splawiania do wód śniegu i błota pośniegowego wywożonego z terenów zanieczyszczonych, a w szczególności z miejsc publicznych miasta, z dróg, parkingów, terenów przemysłowych, baz transportowych, itp. Dopuszcza się ich magazynowanie wyłącznie na terenach do tego wyznaczonych, spełniających wymogi obowiązujących przepisów prawnych*”. Poza tym, wskazania wymaga, że tego rodzaju zakazy zawiera ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.), stąd ich powtórzenie w akcie niższego rzędu, jakim jest akt prawa miejscowego, zgodnie z linią orzecznictwa sądownoadministracyjnego prezentowanej m.in. w wyrokach WSA w Olsztynie z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 1022/10, WSA w Bydgoszczy z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 36/11, WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10, jest normatywnie zbędne i grozi w procesie wykładni wywołaniem błędu co do rangi przepisu.

Nie budzi również wątpliwości organu nadzoru, iż postanowienia **§12 ust. 2 pkt 1 i pkt 2**, ustanawiające zakaz wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc użytku publicznego, a także **§12 ust. 3** Regulaminu w zakresie, w jakim formułuje wymóg wprowadzania psów ras uznawanych za agresywne wyłącznie przez osoby dorosłe w sposób istotny naruszają art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wedle którego *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.*

Niedopuszczalne jest bowiem dokonywanie wykładni rozszerzającej powyższego unormowania i wywodzenie na jego podstawie tezy, iż rada gminy posiada kompetencję do określania wszelkich obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ponieważ prawodawca zawęził zakres tych obowiązków wyłącznie do takich, które dotyczą ochrony

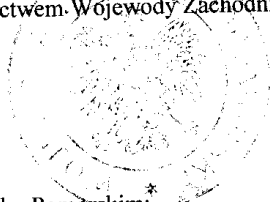
przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 62/09).

W związku z powyższym, uznać należy, że powołane wyżej przepisy badanego Regulaminu przekraczają granice upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z którego nie wynika uprawnienie do formułowania 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 pojęcie „osoby dorosłej” jest niejednoznaczne, przy czym nawet gdyby odnosiło się do osoby pełnoletniej, to postanowienie zawarte w §12 ust. 3 stanowi bez wątpienia ograniczenie swobód obywatelskich do działania według własnego wyboru i woli (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 994/08).

Rada Miejska w Drawsku Pomorskim, w Rozdziale 6. Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIX/295/2012, zatytułowanym „Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”, określiła także warunki, po spełnieniu których możliwa jest hodowla gołębi (§12 ust. 8), zaliczając tym samym gołębie do zwierząt domowych. Takie działanie nie jest prawidłowe, ponieważ gołębie – zdaniem organu nadzoru – nie mieszczą się w granicach definicji „zwierząt domowych”, która stanowi – zgodnie z art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.) – że są nimi *zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza*. Takie stanowisko potwierdzają wyroki m.in. WSA w Bydgoszczy z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1016/10, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 września 2008 r., sygn. akt II SA/Go 392/08.

Mając na uwadze wszystkie wskazane wyżej nieprawidłowości, w świetle zaprezentowanej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji uznać należy, że stwierdzenie nieważności §2 uchwały Nr XXIX/295/2012 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drawsko Pomorskie, a także §3 ust. 5 w zakresie wyrazów „lub organizatorzy tych imprez – w porozumieniu z właścicielem”, §4 ust. 2 w zakresie wyrazów „nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości”, §5 ust. 15, §8 ust. 8, §12 ust. 2 pkt 1 i 2, §12 ust. 3 w zakresie wyrazów „a psy ras uznawanych za agresywne, ich mieszańce oraz inne zagrażające otoczeniu, wyłącznie przez osoby dorosłe” oraz §12 ust. 8 Załącznika Nr 1 do tej uchwały, 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 Zachodniopomorski

[Signature]
Ryszard Miśko
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Drawsku Pomorskim;
- 2) a/a.