



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 25 stycznia 2013 r.

NK-3.4131. 76.2013.WE

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 175 poz.1457, 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 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281, z 2012 r., poz. 567)

stwierdzam nieważność

- § 5 ust. ust. 8, 11, 12 w zakresie wyrazów *który z kolei powinien dostarczyć go w terminie 48 godzin, za dodatkową opłatą, której wysokość określona została w uchwale podjętej na mocy art. 6r ust. 4 ustawy oraz ust. 14 zdanie drugie;*
 - § 7 pkt 2 w zakresie wyrazów *pojazdów należących do właściciela nieruchomości oraz wyrazów w sytuacji gdy nie są one uciążliwe dla właścicieli sąsiednich nieruchomości;*
 - § 8 pkt 1 zdanie drugie;
 - § 10 pkt 1 i 2;
 - § 20 pkt 2 lit. c w zakresie wyrazów *wyłącznie przez osoby dorosłe* oraz lit. f;
 - § 25
- uchwały Nr XXV/179/2012 Rady Miejskiej w Resku z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Resko.**

Uzasadnienie

W dniu 21 grudnia 2012 r. Rada Miejska w Resku podjęła uchwałę Nr XXV/179/2012 w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Resko.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XXV/179/2012 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, 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 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.

W Rozdziale II uchwały Nr XXV/179/2012 Rada Miejska w Resku określiła wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, nakładając m.in. na przedsiębiorców obowiązek odebrania – w ramach opłaty – wyłącznie odpadów pochodzących z nieruchomości. Odpady niespełniające tego kryterium – wolą Rady - przedsiębiorca ma obowiązek odebrać za dodatkową opłatą, której wysokość określona została na podstawie uchwały podjętej na mocy art. 6r ust. 4 ustawy - § 5 ust. 8. Z kolei, w § 5 ust. 11 kwestionowanego aktu Rada postanowiła, że *przedsiębiorca ma obowiązek odebrać odpady budowlano - remontowe i rozbiórkowe, które powstały w wyniku prowadzenia drobnych robót w gospodarstwie domowym, za dodatkową opłatą, której wysokość określona została w uchwale podjętej na mocy art. 6r ust. 4 ustawy.* W ust. 12 § 5 uchwały Nr XXV/179/2012 organ stanowiący Gminy Resko postanowił, że w sytuacji gdy odpady w nim wymienione, wymagają większego niż zadeklarowany pojemnika, właściciel nieruchomości winien taki pojemnik zamówić u przedsiębiorcy, *który z kolei powinien dostarczyć go w terminie 48 godzin, za dodatkową opłatą, której wysokość określona została w uchwale podjętej na mocy art. 6r ust. 4 ustawy.* Zgodnie natomiast z § 5 ust. 14 cyt. uchwały zebrane w wyniku sprzątnięcia chodników liście pochodzące z drzew rosnących wzdłuż ulicy, należy zebrać do worków dostarczonych przez przedsiębiorcę i zgromadzić na chodniku w miejscu nieutrudniającym korzystanie z niego. *Worki te ma obowiązek odebrać przedsiębiorca na koszt Gminy.* Ponadto, w § 8 pkt 1 uchwały Nr XXV/179/2012 Rada Miejska w Resku postanowiła, że *opróżnianie zbiorników bezodpływowych i oczyszczalni przydomowych odbywa się na podstawie zamówienia właściciela nieruchomości, złożonego do przedsiębiorcy, z którym podpisał umowę. Świadczenie zamówienia musi być zrealizowane w okresie 5 dni od dnia złożenia.* Z kolei, w § 10 kwestionowanego aktu Rada ustaliła zasady pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości stanowiąc, że *zanieczyszczenia powstające w wyniku załadunku i transportu odpadów komunalnych oraz nieczystości płynnych, pracownicy przedsiębiorcy mają obowiązek natychmiast usunąć (pkt 1) oraz że przedsiębiorca ma obowiązek tak zorganizować odbiór i transport odpadów oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych, aby nie zagrażały bezpieczeństwu ruchu drogowego i odbywały się według tras i w terminach wyznaczonych harmonogramem (pkt 2).*

Analizując przywołane regulacje, wskazać należy, że stosownie do brzmienia art. 7 ust. 1 i ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, *na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie:*

- 1) *(uchylony),*
- 2) *opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,*
- 3) *ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,*
- 4) *prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części*
- wymagane jest uzyskanie zezwolenia (ust. 1).

Rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i 4, a także określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań (ust. 3).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, iż określenie wymagań w stosunku do przedsiębiorców nie należy do materii regulaminowej – nie mieści się w zakresie

wskazanych art. 4 ust. 2 cytowanej ustawy, a wprowadzenie przez organ stanowiący gminy regulacji w tym przedmiocie nastąpić powinno odrębną uchwałą. Unormowanie ww. zagadnień w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi zatem naruszenie przepisu, na podstawie którego akt ten jest uchwalany. Tym samym, nie budzi wątpliwości, iż przywołane przepisy uchwały Nr XXV/179/2012 Rady Miejskiej w Resku w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Resko, winny zostać – w oparciu o przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - wyeliminowane z obrotu prawnego.

W myśl § 7 pkt 2 cyt. aktu naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi dozwolone są wyłącznie na terenie nieruchomości właściciela, w odniesieniu do drobnych napraw, pojazdów należących do właściciela nieruchomości polegających na wymianie kół, świateł zapłonowych, żarówek, uzupełnianiu płynów, regulacjach, w sytuacji gdy nie są one uciążliwe dla właścicieli sąsiednich nieruchomości a powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami ustawy oraz regulaminu.

W tym miejscu wskazania wymaga, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia do określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi - na terenie własnej nieruchomości. Rzeczą rady, podejmującej uchwałę w tym zakresie, jest zatem wskazanie warunków, by opisane wyżej czynności były dopuszczalne, w tym zwłaszcza zapewniających usuwanie - zgodnie z ustawą – powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Ustawa nie wprowadza bowiem generalnego zakazu mycia i naprawy pojazdów samochodowych na własnej nieruchomości. W świetle powyższego, zbyt daleko idące – w ocenie organu nadzoru - jest wprowadzenie przez Radę ograniczenia dokonywania napraw pojazdów samochodowych jedynie do pojazdów należących do właściciela nieruchomości. Ponadto, uzależnienie możliwości mycia i napraw pojazdów od braku uciążliwości dla innych osób wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), który stanowi, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymywać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt. II OSK 2012/12).

W § 20 pkt 2 lit. c uchwały Nr XXV/179/2012 Rada Miejska w Resku postanowiła, że do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy, w szczególności prowadzenie w sposób zapewniający sprawowanie nad nimi kontroli, wyłącznie przez osoby dorosłe zwierząt agresywnych lub mogących wzbudzać zagrożenie dla otoczenia.

Analiza tej regulacji prowadzi do wniosku, że nie stanowi ona wykonania delegacji ustawowej, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy, zgodnie z którym 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. 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).

Przywołany przepis uchwały budzi także wątpliwości ze względu na fakt, iż w polskim systemie prawa brak jest definicji pojęcia „osoby dorosłej”. Niezależnie od powyższego,

bezpornym jest, że rada gminy nie została wyposażona przez prawodawcę w kompetencję do nakazania mieszkańcom aby psy ras uznawanych za agresywne, mieszańce tych ras lub inne psy zachowujące się agresywnie były prowadzone wyłącznie przez osoby „dorosłe” nawet wówczas gdyby pojęcie to odnosiło się do osób pełnoletnich i tylko w tym rozumieniu zostało użyte. Takie postanowienie stanowi bez wątpienia ograniczenie swobód obywatelskich do działania według własnego wyboru i woli.

Odnośnie 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 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi o określeniu przez gminę wymagań w zakresie utrzymania zwierząt w miejscach publicznych - place, parki itp. Zatem także § 20 pkt 2 lit. c Regulaminu nakładający obowiązki związane ze stosownym oznakowaniem nieruchomości, należy uznać za wykraczający poza ustawowe upoważnienie (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1568/10).

W § 25 uchwały Nr XXV/179/2012 Rada Miejska w Resku postanowiła, iż: *Traci moc uchwała Nr XXXXIII/286/06 Rady Miejskiej w Resku z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Resko.* Mając na uwadze, że w § 24 uchwały Rada postanowiła, iż akt ten wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, na podstawie zakwestionowanego § 25 dotychczas obowiązująca uchwała w sprawie zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Resko utraciłaby moc obowiązującą po upływie terminu wskazanego w § 24 uchwały Nr XXV/179/2012. 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 Resku uchwałą Nr XXXXIII/286/06 - 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 XXXXIII/286/06 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 § 25 uchwały musi zostać uchylony przez organ nadzoru.

Mając powyższe na względzie uznać należy, że przepisy § 5 ust. ust. 8, 11, 12 w zakresie wyrazów *który z kolei powinien dostarczyć go w terminie 48 godzin, za dodatkową opłatą, której wysokość określona została w uchwale podjętej na mocy art. 6r ust. 4 ustawy* oraz ust. 14 zdanie drugie, § 7 pkt 2 w zakresie wyrazów *pojazdów należących do właściciela nieruchomości* oraz wyrazów *w sytuacji gdy nie są one uciążliwe dla właścicieli sąsiednich nieruchomości*, § 8 pkt 1 zdanie drugie, § 10 pkt 1 i 2, § 20 pkt 2 lit. c w zakresie wyrazów *wyłącznie przez osoby dorosłe* oraz lit. f oraz § 25 uchwały Nr XXV/179/2012 Rady Miejskiej w Resku z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie *wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Resko*, naruszają obowiązujący porządek prawny w sposób uzasadniający skorzystanie z uprawnienia przewidzianego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. stwierdzenie ich nieważności.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.




Ryszard Mićko
WOJEWÓDZA

Otrzymują:
- Rada Miejska w Resku;
- a/a.