



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 4 lutego 2013 r.

NK.3.4131.95.2013.BB

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

- §4 ust. 2 pkt 2,
- §13 ust. 2 w zakresie wyrazów: „*oraz na nieruchomościach sąsiednich*”,
- §14 ust. 3 pkt 1 w zakresie wyrazów: „*oraz wyłącznie przez osoby dorosłe*” i ust. 6,
- §16 ust. 3 i 4,
- §18,
- §20 w zakresie wyrazów: „*z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2013 r.*”.

uchwały Nr XXII/135/2012 Rady Miejskiej w Tucznie z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Tucznio.

Uzasadnienie

W dniu 27 grudnia 2012 r. Rada Miejska w Tucznie podjęła uchwałę Nr XXII/135/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Tucznio.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały 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:*

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



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 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 przepisie w §4 ust. 2 Regulaminu Rada Miejska w Tucznie dopuściła możliwość naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, wskazując w punkcie

2 ww. przepisu, że warunkiem przeprowadzenia naprawy jest brak uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości.

Analizując cytowaną regulację wskazać należy, 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 myjniami 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, uzależnienie możliwości dokonywania napraw pojazdów samochodowych 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 powstrzymać 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).

Tym samym, zasadne jest stwierdzenie nieważności §4 ust. 2 pkt 2 Regulaminu.

Z tych samych względów zasadne jest stwierdzenie nieważności **§13 ust. 2** Regulaminu w zakresie wyrazów: „*oraz na nieruchomościach sąsiednich*”.

W Rozdziale 6 Regulaminu Rada Miejska w Tucznie określiła obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W **§14 ust. 3 pkt 1** Regulaminu Rada wskazała, że wyprowadzanie psa w miejsca publiczne jest możliwe pod warunkiem wyprowadzenia psa rasy dużej i olbrzymiej bądź uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny – na smyczy i w kagańcu **oraz wyłącznie przez osoby dorosłe**.

Użyte przez Radę pojęcie „osób dorosłych” – jest pojęciem niejednoznacznym, należącym do kategorii pojęć ocennych, a akty prawa miejscowego takich pojęć nie powinny zawierać (por. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt: II OSK 1256/09).

Niezależnie od powyższego, bezspornym jest, że rada gminy nie została wyposażona przez prawodawcę w kompetencję do nakazania mieszkańcom gminy, aby psy określonych ras lub zachowujące się w określony sposób były prowadzone wyłącznie przez osoby „dorośle” 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.

Tym samym, zasadne jest stwierdzenie nieważności §14 ust. 3 pkt 1 Regulaminu w zakresie wyrazów: „*oraz wyłącznie przez osoby dorosłe*”.

W **§14 ust. 6** Regulaminu Rada jako obowiązek osób utrzymujących zwierzęta domowe wskazała, iż *padlinę zwierząt należy usuwać niezwłocznie, dostarczać ją do najbliższej położonego grzebowiska zwłok zwierzęcych i ich części lub najbliższej położonej spalarni zwłok zwierzęcych i ich części*.

Nałożenie powyższego obowiązku, w ocenie organu nadzoru, w żadnej mierze nie mieści się w zakresie przekazanym radzie gminy do unormowania w regulaminie podejmowanym na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podkreślenia wymaga, iż stosownie do brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy może zawrzeć w regulaminie zapisy *dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów*

przeznaczonych do wspólnego użytku. Kwestię utylizacji (unieszkodliwiania) zwłok zwierzęcych regulują natomiast, przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 1069/2009/WE z dnia 21 października 2009 r., określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) (Dz. Urz. WE L 300 z 14 listopada 2009 r., s. 1), a także art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Organ nadzoru wskazuje także, że zapis **§16 ust. 3** Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Tuczo przekracza upoważnienie ustawowe, o jakim mowa w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada Gminy, realizując postanowienia tego przepisu, nie mogła wskazać w kwestionowanej uchwale rodzaju preparatów, jakich należy używać do zwalczania szczurów i myszy. Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy (wyznaczanie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania) nie może stanowić upoważnienia do regulowania przez radę gminy innych kwestii niż wymienione we wskazanym przepisie.

Z kolei, w **§16 ust. 4** Rada Miejska w Tucznie postanowiła, że „szczegółowe terminy przeprowadzenia obowiązkowej akcji deratyzacji obejmującej zasięgiem określone tereny gminy określa Burmistrz Tuczna w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Wałczu i podaje do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty. Niemniej jednak ustawowe upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 8 omawianej ustawy do określenia zasad wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania - dotyczy wyłącznie rad gmin i nie przewiduje ono możliwości przekazania tych kompetencji innym organom. Stanowi to przekroczenie kompetencji ustawowych Rady. Rada gminy jest wyłącznie uprawniona do wyznaczenia obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu, tak jak to ma miejsce w przedmiotowej uchwale – Burmistrzowi Tuczna.

Delegowanie tego obowiązku na inny podmiot, w tym burmistrza, stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności tej części uchwały (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt: II OSK 2012/12).

W **§18** przedmiotowej uchwały organ stanowiący Gminy Tuczo wskazał, że „traci moc uchwała Nr XXIX/114/06 Rady Miejskiej w Tucznie z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Tuczo (Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego Nr 37, poz. 643)”.

Zdaniem organu nadzoru regulacja ta w sposób istotny narusza 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 wejścia w życie ustawy (...)”. Z uwagi na fakt, iż w myśl art. 23 ww. aktu ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., regulaminy te utraciły moc z dniem 1 stycznia 2013 r.

Ponadto, zgodnie z **§20** uchwały akt ten „wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2013 r.” Powyższym zapisem Rada nadała przyjętym regulacjom regulaminowym – moc wsteczną, co jest niedopuszczalne w świetle art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1192 z późn. zm.) stanowiącym, że „akty normatywne,

zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”.

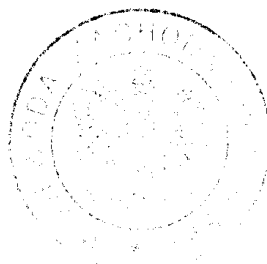
Tym samym, konieczne jest stwierdzenie nieważności §20 uchwały w zakresie wyrazów: „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2013 r.”.

Mając na uwadze wskazane wyżej nieprawidłowości, uznać należy, że stwierdzenie nieważności: §4 ust. 2 pkt 2, §13 ust. 2 w zakresie wyrazów: „*oraz na nieruchomościach sąsiednich*”, §14 ust. 3 pkt 1 w zakresie wyrazów: „*oraz wyłącznie przez osoby dorosłe*” i ust. 6, §16 ust. 3 i 4, §18, §20 w zakresie wyrazów: „*z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2013 r.*” - uchwały Nr XXII/135/2012 Rady Miejskiej w Tucznie z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Tucznio - 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.

Otrzymują:

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



w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Ryszard Mięko
WICEWOJEWODA