



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 7 stycznia 2013 r.

Poz. 41

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK.3.4131.436.2012.WE WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 10 grudnia 2012 r.

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

- § 3,
- § 4 ust. 4 oraz ust. 5,
- § 5 ust. 3 pkt 1,
- § 6 ust. 8,
- § 10 ust. 1, ust. 5 pkt 3 i 9 oraz ust. 7,
- § 11 ust. 7 oraz ust. 8

uchwały Nr IV/N/692/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 19 listopada 2012 r. w sprawie wprowadzenia *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Szczecin*.

Uzasadnienie

W dniu 19 listopada 2012 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr IV/N/692/12 w sprawie wprowadzenia *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Szczecin*.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr IV/N/692/12 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 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, 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 § 3 uchwały Nr IV/N/692/12 Rada Miasta Szczecin postanowiła, że właściciele nieruchomości zobowiązani są na własny koszt do podłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej. W przypadku kiedy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, obowiązkiem właścicieli jest wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy o wielkości odpowiedniej do potrzeb lub przydomową oczyszczalnię ścieków. Przepis ten uznać należy za istotnie naruszające prawo. Obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zatem nałożenie na właścicieli nieruchomości takiego obowiązku w żadnym razie nie stanowi materii, która może zostać uregulowana w uchwale w przedmiocie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w danej gminie.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jednocześnie na mocy art. 5 ust. 1 pkt 4 właściciele nieruchomości zobowiązani są do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Rada Miasta Szczecin określiła zasady dotyczące usuwania przez właścicieli nieruchomości błota, śniegu, lodu liści i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości (§ 4 ust. 1 kwestionowanej uchwały), jednakże w § 4 ust. 5 Regulaminu postanowiono, że uprzątnięte błoto, śnieg i lód należy gromadzić w postaci pryzmy, a liście i inne zanieczyszczenia w workach i umieszczać je przy krawędzi

chodnika z jezdnią, lub na pasie zieleni przyulicznej w sposób nie utrudniający poruszania się pieszych i pojazdów. Zakazuje się zgarniania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń na jezdnię. Organ stanowiący gminy - w ramach delegacji wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ww. ustawy - uprawniony jest wyłącznie do określania wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu lub innych zanieczyszczeń. Brak natomiast jest upoważnienia do nakładania na właścicieli nieruchomości, w drodze aktu prawa miejscowego, dodatkowych obowiązków, jak gromadzenie błota, śniegu i lodu w postaci pryzmy, a liści i innych zanieczyszczeń w workach i stanowiących o miejscu ich umieszczania. Powyższe uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności § 4 ust. 5 kwestionowanej uchwały.

Ponadto, za naruszający w sposób istotny obowiązujący porządek prawny uznać należy § 4 ust. 4 uchwały Nr IV/N/692/12, który stanowi, iż *zakazuje się stosowania środków chemicznych oraz soli do usuwania śliskości pośniegowej i gołedzi na chodnikach, które sąsiadują z pasem zieleni przydrożnej*. Uzasadniając powyższe stanowisko wskazania wymaga, że rodzaje środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach, a także warunki ich stosowania unormowane są w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach (Dz. U. Nr 230, poz. 1960). W konsekwencji, organ stanowiący Gminy - Miasto Szczecin podejmując § 4 ust. 4 w zacytowanym brzmieniu wkroczył w materię uregulowaną szczegółowo w akcie wyższego rzędu.

Zgodnie z § 5 ust. 3 pkt 1 kwestionowanej uchwały *mycie i naprawy pojazdów, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą się odbywać pod warunkiem, że nie powodują uciążliwości dla osób korzystających z nieruchomości sąsiednich*. Analizując zacytowane unormowanie 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. Jednakże uzależnienie przez Radę w § 5 ust. 3 pkt 1 Regulaminu 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 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).

W rozdziale 3 uchwały Nr IV/N/692/12 Rada Miasta Szczecin określiła rodzaje i minimalną pojemność 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, stanowiąc w § 6 ust. 8, że *w przypadku, gdy niemożliwym jest wyznaczenie odpowiedniego miejsca dla usytuowania pojemników na terenie własnej nieruchomości, właściciel zobowiązany jest do ich ustawienia na terenie innej nieruchomości, za zgodą jej właściciela i na zasadach z nim uzgodnionych*.

Przywołane unormowanie uznać należy za niezgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, w szczególności z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w którym prawodawca upoważnił radę gminy do określenia wymagań dotyczących *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.*

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada zatem kompetencję do określenia warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, nie zaś do formułowania wymagań w tym zakresie w odniesieniu do miejsc, w których pojemniki takie są rozmieszczone.

Za istotnie naruszający prawo uznać również należy przepis § 10 ust. 1 uchwały Nr IV/N/692/12, który stanowi, że *właściciele i opiekunowie zwierząt domowych ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie utrzymywanych*

zwierząt. Nie budzi wątpliwości bowiem, iż sformułowanie, że właściciele i opiekunowie ponoszą odpowiedzialność za zachowanie zwierząt, nie powinno znajdować się w uchwale podjętej na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, albowiem odpowiedzialność ta została uregulowana przez prawodawcę w aktach wyższego rzędu, np. art. 431 ustawy Kodeks cywilny, art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.).

W wyniku analizy przepisów **§ 10 ust. 5 pkt 3 i 9 oraz ust. 7 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Szczecin**, organ nadzoru stwierdził, iż zostały one podjęte bez upoważnienia ustawowego. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin określa szczegółowe zasady utrzymywania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące „obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”. W świetle przywołanego brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, uprawnieniem legislacyjnym gminy, a zarazem jej zadaniem, jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale wyłącznie takich, które dotyczą po pierwsze - ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, a po drugie - ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przedstawione omawianym przepisem uprawnienie rady gminy, nie stanowi upoważnienia do określania w regulaminie utrzymania czystości i porządku przepisów innych niż wskazane art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. W regulacji tej nie można doszukać się kompetencji do nakładania na obywateli niemożliwych do realizacji obowiązków, tj. całkowitego zakazu zanieczyszczania terenów publicznych przez zwierzęta - co uczyniła Rada Miasta Szczecin w § 10 ust. 5 pkt 9. Tym bardziej, iż w kolejnym unormowaniu (§ 10 ust. 6) na właścicieli i opiekunów zwierząt domowych nałożony został obowiązek niezwłocznego uprzątnięcia zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach publicznych.

W granicach ww. upoważnienia ustawowego nie mieści się również unormowanie, w którym uzależniona została możliwość zwolnienia psa ze smyczy od tego czy zwierzę jest oznakowane, czy też nie. Nie sposób bowiem uznać, iż fakt oznakowania psa ma jakikolwiek związek z określonym przez prawodawcę celem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, tj. ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku przez zwierzęta domowe.

Również unormowanie § 10 ust. 7 uchwały Nr IV/N/692/12 zakazujące wprowadzania zwierząt domowych do miejsc wydzielonych do zabaw i gier dla dzieci, pamięci i kultu, do pomieszczeń użyteczności publicznej oraz na obiekty sportowe naruszają upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Stosownie do treści delegacji wynikającej z cyt. przepisu, w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd1536/10, z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt IISA/Bd697/11).

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, iż formułowanie różnego rodzaju zakazów i nakazów, w tym również zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc ustawodawca przyznał radzie gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącym, że *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*.

Przekroczeniem delegacji ustawowej jest również określenie w akcie prawa miejscowego - uchwale Nr IV/N/692/12 Rady Miasta Szczecin obowiązków właścicieli zwierząt gospodarskich, odnośnie pomieszczeń, w których utrzymuje się zwierzęta gospodarskie - **§ 11 ust. 8** ww. uchwały. Twierdzenie to uzasadnia fakt, iż zasady utrzymywania zwierząt gospodarskich, w tym wymogi stawiane pomieszczeniom, w których zwierzęta przebywają, określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 116, poz. 778). Tym samym, stanowiąc ww. przepis Rada zarówno działała bez upoważnienia ustawowego, jak i wkroczyła w sferę uregulowaną przez akt wyższego rzędu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt IISA/Bd284/11).

Odnośnie **§ 11 ust. 7** uchwały Nr IV/N/692/12, zgodnie z którym *wytwarzane podczas prowadzenia chowu lub hodowli nieczystości winny być gromadzone zgodnie z przepisami prawa budowlanego, a ich usuwanie nie*

może powodować zanieczyszczenia terenu oraz wód powierzchniowych i podziemnych, podkreślić należy, że regulamin utrzymania czystości i porządku nie może regulować kwestii związanych z nieczystościami powstającymi w związku z prowadzeniem chowu i hodowli zwierząt na terenie gospodarstwa rolnego, gdyż ma jedynie dotyczyć odpadów komunalnych. Dokonanie zatem zapisu odnośnie obowiązków związanych z odpadami powstającymi na terenie gospodarstwa rolnego, wynikającymi z prowadzenia takiego gospodarstwa, nie znajduje się w zakresie upoważnienia ustawowego przewidzianego w ustawie.

Mając powyższe na względzie uznać należy, że przepisy § 3, § 4 ust. 4 oraz ust. 5, § 5 ust. 3 pkt 1, § 6 ust. 8, § 10 ust. 1, ust. 5 pkt 3 i 9 oraz ust. 7, § 11 ust. 7 oraz ust. 8 uchwały Nr IV/N/692/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 19 listopada 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Szczecin naruszają obowiązujący porządek prawny w sposób uzasadniający skorzystanie z uprawnienia przewidzianego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. stwierdzenia 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.

w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Ryszard Mićko
WICEWOJEWODA