



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 8 sierpnia 2016 r.

Poz. 3204

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.192.2016.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 4 sierpnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 7,

§ 9 pkt 3 w zakresie wyrazów „i miejsca gromadzenia odpadów” oraz

§ 11 ust. 2

Załącznika do uchwały Nr XIX/106/2016 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobra*.

Uzasadnienie

W dniu 14 lipca 2016 r. Rada Miejska w Dobrej podjęła uchwałę Nr XIX/106/2016 w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobra*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 19 lipca 2016 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁾, który upoważnia radę gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jednocześnie, w ust. 2 powołanego unormowania prawodawca wskazał, że *regulamin 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 selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

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,

¹⁾ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250).

- 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, zaliczonym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ 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 też rada nie może formułować pojęć w inny sposób niż czyni to ustawodawca.

Poczynienie powyższych uwag ma istotne znaczenie w przedmiotowej sprawie, ponieważ uchwalony przez Radę Miejską w Dobrej Regulamin w części nie spełnia wszystkich omówionych wyżej wymogów.

W § 6 ust. 7 Załącznika do uchwały Nr XIX/106/2016 Rada zastosowała szereg rozwiązań, które stanowią przekroczenie delegacji zawartej w art. 4 ust. 1 i 2 ww. ustawy. W myśl tej regulacji *zabrania się*:

- 1) *umieszczania w pojemnikach na odpady komunalne zmieszane lub w pojemnikach na odpady selektywnie zebrane, odpadów niezgodnych z ich przeznaczeniem,*
- 2) *gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne: śniegu, lodu, gorącego popiołu, gruzu budowlanego, szlamów, substancji toksycznych, żrących i wybuchowych, martwych zwierząt, a także odpadów z procesów technologicznych,*
- 3) *spalania odpadów komunalnych w pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz w miejscach publicznych,*
- 4) *zakopywania odpadów oraz padłych zwierząt gospodarskich,*
- 5) *wywożenia i wysypywania odpadów stałych w miejscach do tego nieprzeznaczonych,*
- 6) *wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi.*

Z kolei, w § 11 ust. 2 uchwalonego Regulaminu Rada postanowiła, że *zakazuje się samodzielnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości.*

W tym miejscu przypomnieć trzeba, że rada gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach została uprawniona do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Realizacja dyspozycji normy wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 3 winna zatem nastąpić poprzez sformułowanie w powyższym zakresie konkretnych obowiązków właścicieli nieruchomości, a więc wskazanie właściwych

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

metod postępowania, nie zaś – jak to ma miejsce w tym przypadku – wprowadzania takich czy innych zakazów³⁾.

Ponadto, cyt. wyżej postanowienia Załącznika do uchwały Nr XIX/106/2016 w części odnoszą się do kwestii, które zostały już unormowane w przepisach zawartych w aktach wyższego rzędu, np. w ustawie o odpadach⁴⁾, w której uregulowano zagadnienia dotyczące termicznego przekształcania odpadów. Z kolei, problematykę utylizacji (unieszkodliwiania) zwłok zwierzęcych regulują przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1774/2002/WE⁵⁾, ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, a także ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁶⁾.

Tymczasem, co podkreślono wyżej, regulamin utrzymania porządku i czystości w gminie stanowi akt prawa miejscowego i jako taki powinien zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm zawartych w innych przepisach. Takie bowiem powtarzanie za innymi aktami prawnymi wyższego rzędu, pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony.

Z kolei, w § 9 pkt 3 Regulaminu Rada wskazała, że *właściciele nieruchomości mają obowiązek utrzymywać pojemniki i miejsca gromadzenia odpadów w stanie czystości*. Dokonując oceny legalności tej regulacji należy mieć na uwadze, że rada gminy nie ma kompetencji do wprowadzenia obowiązku utrzymywania w czystości miejsca gromadzenia odpadów, ponieważ delegacja obejmuje jedynie uprawnienie do określenia *rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczenia 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.*

Tym samym, działanie Rady, polegające na wprowadzaniu wymogów dotyczących utrzymania w czystości miejsc gromadzenia odpadów stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia. Rozmieszczenie należy rozumieć bowiem jako występowanie w przestrzeni, natomiast rozmieścić to ulokować coś w różnych miejscach czegoś, a zatem, ww. obowiązek nie mieści się w granicach pojęcia „warunki rozmieszczenia”.

Mając na względzie powyższe, postanowienia zawarte § 6 ust.7, § 9 pkt 3 w zakresie wyrazów „i miejsca gromadzenia odpadów” oraz § 11 ust. 2 Załącznika do uchwały Nr XIX/106/2016 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobra uznać należy za istotnie naruszające art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stąd też, stwierdzenie ich nieważności jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na 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.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Piotr Jania

³⁾ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 868/15.

⁴⁾ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.).

⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1774/2002/WE z dnia 3 października 2002 r., ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. WE L 273 z 10 października 2003 r., s. 1 i WE L 19 z 19 stycznia 2005 r., s. 27 oraz s. 34).

⁶⁾ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r., poz. 1539 z późn. zm.).