



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 28 października 2016 r.

Poz. 4009

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.252.2016.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 25 października 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, poz. 1579)

stwierdzam nieważność

- § 1 ust. 2,
- § 8 ust. 2 w zakresie wyrazów „oraz uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości”,
- § 9,
- § 12 ust. 10,
- § 17 ust. 3 oraz
- § 20 uchwały Nr VII/SXXV/150/16 Rady Miasta Wałcz z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Wałcz.*

Uzasadnienie

W dniu 27 września 2016 r. Rada Miejska w Wałczu podjęła uchwałę Nr VII/SXXV/150/16 w sprawie przyjęcia *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Wałcz.* Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 6 października 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:*

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

- 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 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 naruszać granic 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 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 Wałczu Regulamin w części nie spełnia wszystkich omówionych wyżej wymogów.

Przede wszystkim należy zauważyć, że przyjęty przez Radę Regulamin, jako akt prawa miejscowego, zawiera normy, do których stosować się muszą wszystkie osoby przebywające na terenie Gminy Miejskiej Wałcz. Wynika to wprost z brzmienia art. 87 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym *źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego*. Nie jest zatem prawidłowe postanowienie przez Radę Miejską w Wałczu, zawarte w **§ 1 ust. 2** uchwały Nr VII/SXXV/150/16, że *Regulamin obowiązuje właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne*, albowiem z jego treści można wysnuć wniosek, że osób niebędących właścicielami nieruchomości przepisy Regulaminu nie obowiązują, co jest oczywiście sprzeczne z konstytucyjną zasadą, wyrażoną w powołanym unormowaniu.

W regulaminie utrzymania czystości i porządku rada gminy określa m.in. wymagania dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Rada, realizując upoważnienie stąd wynikające, wskazała w **§ 8 ust. 2** badanej uchwały, że dokonywanie drobnych napraw pojazdów mechanicznych na własny użytek, związanych z bieżącą eksploatacją pojazdów poza warsztatami naprawczymi, jest dozwolone na terenie własnej nieruchomości pod warunkiem, że nie spowoduje to m.in. *uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości*. W ocenie organu nadzoru zastrzeżenie to jednak jest pojęciem niedookreślonym, które może wywoływać interpretacyjne spory, ponadto, Rada wkroczyła w ten sposób w materię związaną z prawem sąsiedzkim, unormowaną w art. 144 ustawy Kodeks cywilny³⁾ i z tego względu przepis ten we wskazanym zakresie winien zostać wyeliminowany z treści ww. uchwały⁴⁾.

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

³⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1963 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.).

⁴⁾ Tak w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12.

W § 9 uchwały Nr VII/SXXV/150/16 Rada zastosowała szereg rozwiązań, które stanowią przekroczenie delegacji zawartej w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiąc mianowicie, że *na terenie Miasta Wałcz zabrania się:*

- 1) *zakopywania odpadów, spalania odpadów w pojemnikach, na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych budynków,*
- 2) *gromadzenia w pojemnikach lub workach przeznaczonych do zbierania zmieszanych lub selektywnie zebranych odpadów komunalnych: odpadów niebędących odpadami komunalnymi, w szczególności odpadów pochodzących z działalności gospodarczej, produkcyjnej, handlowej lub usługowej,*
- 3) *uszkodzania lub niszczenia pojemników niestanowiących własności właściciela nieruchomości,*
- 4) *pozostawiania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania zmieszanych lub selektywnie zebranych odpadów komunalnych poza terenem nieruchomości w sposób stwarzający zagrożenia w ruchu pieszym i drogowym,*
- 5) *samodzielnego opróżniania zbiorników bezodpływowych.*

Dokonując oceny legalności cyt. regulacji, 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 metod postępowania, nie zaś – jak to ma miejsce w tym przypadku – wprowadzania takich czy innych zakazów⁵⁾.

Ponadto, niektóre z cyt. zakazów odnoszą się do kwestii, które zostały już unormowane w przepisach zawartych w aktach wyższego rzędu, np. w ustawie o odpadach⁶⁾, obejmującej w rozdziale 2. Działu VIII (art. 155 i nast.) zagadnienia dotyczące termicznego przekształcania odpadów, a także ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z której wynika, że właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Z kolei, w § 12 ust. 10 Regulaminu Rada wskazała, że *właściciel nieruchomości zamieszkałej i właściciel nieruchomości niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne, utrzymuje w należyтым stanie, w obrębie własnej nieruchomości jak również na terenie nieruchomości ujętym w ust. 4, zarówno dojazd do miejsca ustawienia pojemników lub worków, jak też samo miejsce ustawienia pojemników lub worków poprzez zamiatanie, porządkowanie i okresową dezynfekcję.* W tym miejscu wskazać jednak należy, że rada gminy nie ma kompetencji do wprowadzenia obowiązku utrzymywania w czystości miejsc gromadzenia odpadów (czy też dojazdów do nich), ponieważ delegacja ustawowa obejmuje jedynie uprawnienie do określenia *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.*

Tym samym, działanie Rady, polegające na wprowadzeniu wymogów dotyczących utrzymania w czystości miejsc gromadzenia odpadów (dojazdów do nich) stanowi przekroczenie upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rozmieszczenie należy rozumieć bowiem jako występowanie w przestrzeni, natomiast rozmieścić to ułożyć coś w różnych miejscach czegoś, a zatem, ww. obowiązek nie mieści się w granicach pojęcia „warunki rozmieszczania”.

Formułując z kolei obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, Rada Miejska w Wałczu wprowadziła wymóg przestrzegania obowiązku szczepienia psa przeciwko wściekliźnie oraz przechowywania

⁵⁾ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 868/15.

⁶⁾ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.).

zaświadczenia potwierdzającego aktualne szczepienia przeciwko wściekliznie (§ 17 ust. 3 uchwały) oraz zbierania i usuwania zwłok padłych zwierząt poprzez zlecenie ich usunięcia specjalistycznej firmie (§ 20 uchwały). Zgodnie z wolą prawodawcy wyrażoną w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązki te winny mieć na celu ochronę przed zagrożeniem oraz uciążliwością dla ludzi, a także zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Co istotne jednak, wprowadzone na tej podstawie przepisy nie mogą odnosić się do spraw, które zostały już unormowane aktami wyższego rzędu, tak jak ma to miejsce w przypadku ww. regulacji przyjętego przez Radę Miejską w Wałczu Regulaminu. Obligatoryjne szczepienie psów przeciwko wściekliznie wynika z art. 56 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁷⁾, w ustawie tej znajdują się również uregulowania dotyczące postępowania ze zwłokami zwierzęcymi. Problematykę utylizacji (unieszkodliwiania) zwłok zwierzęcych reguluje również rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1069/2009⁸⁾, ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi.

Mając na względzie powyższe, wobec przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji, postanowienia zawarte w § 1 ust. 2, § 8 ust. 2 w zakresie wyrazów „oraz uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości”, § 9, § 12 ust. 10, § 17 ust. 3 oraz § 20 uchwały Nr VII/SXXV/150/16 Rady Miasta Wałcz z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Wałcz uznać należy za istotnie naruszające przepisy prawa, w szczególności art. 4 ust. 2 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.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA

⁷⁾ 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.).

⁸⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 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. U. UE L z dnia 14 listopada 2009 r.).