



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 20 stycznia 2023 r.

Poz. 587

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.3.2023.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 10 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079, poz. 1561)

stwierdzam nieważność

§ 37. w zakresie wyrazów „*Termin przechowywania dokumentów potwierdzających opróżnianie zbiorników bezodpływowych wynosi 5 lat*”, § 41 ust. 1 pkt 3 w zakresie wyrazów „*w tym celu właściciele powinni posiadać niezbędne wyposażenie (jednorazowe rękawiczki winylowe, woreczki na odchody itp.)*.” Załącznika Nr 1 do uchwały Nr LX/659/2022 Rady Miejskiej w Połczynie-Zdroju z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Połczyn-Zdrój.

Uzasadnienie

W dniu 30 listopada 2022 r. Rada Miejska w Połczynie-Zdroju podjęła uchwałę Nr LX/659/2022 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Połczyn-Zdrój.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 12 grudnia 2022 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁾, zgodnie z którym *rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego*. Artykuł 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa zaś zakres spraw, który uregulowany musi zostać w uchwalanym przez radę gminy regulaminie, a mianowicie wskazuje, że: *regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:*

1) wymagań w zakresie:

- a) *selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,*
- b) *selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,*

¹⁾ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.).

- c) *uprzątkania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,*
- d) *mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;*
- 2) *rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;*
- 2a) *utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;*
- 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.*

Podkreślić należy, że 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, że 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, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto, nie mogą naruszać granic delegacji ustawowej.

Analiza przepisów uchwały Nr LX/659/2022 Rady Miejskiej w Połczynie-Zdroju, w kontekście powyższych rozważań, prowadzi do wniosku, że część § 37 oraz § 41 ust. 1 pkt 3 Regulaminu, wprowadzone zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Rada Miejska w Połczynie-Zdroju w kwestionowanym § 37 Załącznika Nr 1 postanowiła, że *właściciele nieruchomości zobowiązani są do udokumentowania odbioru ścieków umową z przedsiębiorcą wodno-kanalizacyjnym lub wywożącym ścieki, który posiada zezwolenie na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wydane przez Burmistrza Połczyna-Zdroju oraz dowodami uiszczania opłat za korzystanie z tych usług. Dokumenty te muszą być udostępnione do wglądu na żądanie osób uprawnionych. Termin przechowywania dokumentów potwierdzających opróżnianie zbiorników bezodpływowych wynosi 5 lat.*

Nałożony na właścicieli nieruchomości obowiązek przechowywania dokumentów w postaci umów zawieranych z przedsiębiorcą oraz dowodów płatności za te usługi wykracza poza zakres delegacji ustawowej. W szczególności, delegacji takiej niewątpliwie nie zawiera art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Kwestie związane z okazywaniem do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług w celu pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych reguluje art. 6 ust. 1 i 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z art. 6 ust. 1 ww. ustawy wynika zobowiązanie właścicieli nieruchomości do udokumentowania w formie umowy faktu korzystania z usług wykonywanych przez zakład

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

będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych poprzez „okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi”. Ustawa wprowadzając ten obowiązek nie określiła okresu, w jakim właściciele nieruchomości mają obowiązek przechowywać takie dowody, a skoro nie upoważniła do tego rady gminy, to brak jest podstaw do zamieszczenia takiej regulacji w § 37 Regulaminu i zobowiązania właścicieli nieruchomości do przechowywania dokumentów potwierdzających opróżnianie zbiorników bezodpływowych przez okres 5 lat³⁾.

Z tych samych względów stwierdzić trzeba, że regulacje zamieszczone w § 41 ust. 1 pkt 3 Regulaminu nie mieszczą się w delegacji określonej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W przepisie tym organ stanowiący Gminy Połczyn-Zdrój postanowił bowiem, że *osoby utrzymujące zwierzęta domowe zobowiązani są do niezwłocznego uprzątnięcia nieczystości, pozostawionych przez należące do nich zwierzęta w miejscach publicznych i umieszczania ich w pojemnikach na odpady komunalne oznaczone kolorem czarnym albo ulicznych pojemnikach na odchody zwierzęce; w tym celu właściciele powinni posiadać niezbędne wyposażenie (jednorazowe rękawiczki winylowe, woreczki na odchody itp.)* Postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z psów przewodników.

Zgodnie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach *regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie: obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.*

Z cytowanego unormowania 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 przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Rada nie jest natomiast uprawniona do formułowania w regulaminie dowolnych obowiązków odnoszących się do osób utrzymujących zwierzęta domowe. W dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 6 tej ustawy mieści się oczywiście możliwość wskazania przez Radę obowiązku natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń, ale bez wskazania sposobu ich usunięcia i nałożenia na mieszkańców obowiązku posiadania wyposażenia do zbierania odchodów. Nie jest bowiem istotne to, w jaki sposób osoba wyprowadzająca psa usunie pozostawione przez niego nieczystości i przy pomocy jakich przyborów. Znaczenie ma jedynie istnienie obowiązku usunięcia zanieczyszczeń, który przewidziany został w cyt. wyżej § 41 ust. 1 pkt 3 Regulaminu. Ustawowemu celowi ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku służy obowiązek usunięcia zanieczyszczeń przez osoby wyprowadzające psy, ale już nie to, w jaki sposób osoba utrzymująca zwierzęta domowe tego dokona⁴⁾.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności § 37 w zakresie wyrazów „*Termin przechowywania dokumentów potwierdzających opróżnianie zbiorników bezodpływowych wynosi 5 lat*”, § 41 ust. 1 pkt 3 w zakresie wyrazów „*w tym celu właściciele powinni posiadać niezbędne wyposażenie (jednorazowe rękawiczki winylowe, woreczki na odchody itp.)*.” Załącznika Nr 1 do uchwały Nr LX/659/2022 Rady Miejskiej w Połczynie Zdroju z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Połczyn-Zdrój, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

³⁾ Patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 88/22.

⁴⁾ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 57/16.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI