



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 22 lutego 2013 r.

NK.3.4131.28.2013.AB

ROZSTRZYGNIECIE 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 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 21, poz. 113, 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. 1 w zakresie wyrazów „a także usunięcia z obiektów budowlanych sopli lodowych i nawisów śnieżnych znajdujących się nad chodnikami, po uprzednim upewnieniu się, że czynność ta nie zagraża pieszym i pojazdom”, §8 ust. 4 w zakresie wyrazów „na utwardzonej nawierzchni”, §8 ust. 8 pkt 5, §13 ust. 1, §14 pkt 1, §15, §16, §19, §25, §26, §27, §29 uchwały Nr XXXV/238/2013 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Darłowo.

Uzasadnienie

W dniu 31 stycznia 2013 r. Rada Miejska w Darłowie podjęła uchwałę Nr XXXV/238/2013 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Darłowo.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu 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 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 Rozdziale 2. uchwały Nr XXXV/238/2013 Rada określiła wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, wskazując w §4 ust. 1 m.in., że właściciele nieruchomości zobowiązani są do *usunięcia z obiektów budowlanych sopli i nawisów śnieżnych znajdujących się nad chodnikami, po uprzednim upewnieniu się,*

że czynność ta nie zagraża pieszym i pojazdom. Przystępując do oceny zgodności z prawem unormowania w powyższym zakresie przypomnienia wymaga, że wprowadzie zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin może wprowadzać obowiązek uprzątnięcia przez właściciela nieruchomości śniegu i lodu z części nieruchomości służących użytkowi publicznemu, to jednak za taką strefę nie można uznać części obiektów budowlanych, które znajdują się nad ciągami komunikacyjnymi (chodnikami) powszechnie dostępnymi. Publicznie użytkowany jest bowiem ciąg komunikacyjny, którego obowiązek mógłby dotyczyć, nie zaś to, co się nad nim znajduje. W związku z tym, sformułowanie cyt. wymogu stanowi przekroczenie delegacji wskazanej w powołanym przepisie ustawy (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 482/12).

Ustalając z kolei w Rozdziale 3. rodzaje i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz warunki rozmieszczenia tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym - do czego uprawnia art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – Rada Miejska w Darłowie postanowiła w **§8 ust. 4 Regulaminu**, że *pojemniki na odpady komunalne, o których mowa w ust. 1 winny być usytuowane na utwardzonej nawierzchni (...).*

Zdaniem organu nadzoru, zobowiązanie właścicieli nieruchomości do sytuowania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych „na utwardzonej nawierzchni” nastąpiło z naruszeniem granic upoważnienia, wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tak sformułowany wymóg nie mieści się bowiem w zakresie pojęcia „warunki rozmieszczenia”. Rozmieszczenie należy rozumieć bowiem jako występowanie w przestrzeni, natomiast rozmieścić to ulokować coś w różnych miejscach czegoś. Realizacja dyspozycji normy zawartej w przywołanym przepisie nie może jednak nastąpić poprzez wskazywanie, że miejsce, w którym ustawiane są pojemniki musi spełniać określone wymagania – w tym, że nawierzchnia ma być utwardzona.

Z podobnych względów konieczne jest stwierdzenie nieważności **§8 ust. 8 pkt 5** uchwały Nr XXXV/238/2012, przewidującego, że właściciel nieruchomości zapewnia utrzymywanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym poprzez utrzymanie w czystości miejsca ustawienia pojemników. Z jednej strony należy zauważyć, że utrzymanie w czystości – tj. odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymanie w czystości miejsc, w których pojemniki takie są usytuowane, to są dwie odrębne kwestie, z drugiej - istotne jest natomiast to, że tylko do uregulowania pierwszej z nich została upoważniona rada gminy.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin określa również inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Rada Miejska w Darłowie, w części Regulaminu o takim właśnie tytule (Rozdział 5), wskazała w **§13 ust. 1**, że *w celu prowadzenia odpowiedniego systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów, zmniejszania ich objętości oraz racjonalizacji procesu segregacji odpadów w miejscu ich wytworzenia należy:*

- 1) *opróżniać opakowania z pozostałości produktu przed umieszczeniem w pojemniku na odpady surowcowe,*
- 2) *redukować objętość odpadów surowcowych poprzez zgniatanie plastikowych butelek, puszek metalowych, opakowań materiałowych oraz tekturowych przed umieszczeniem w pojemniku na odpady.*

Plan Gospodarki Odpadami dla Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2012-2017 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2018-2023 został uchwalony uchwałą Nr XVI/218/12

Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 29 czerwca 2012 r. Wprawdzie, na stronie 227 Planu, w ramach propozycji i form kampanii informacyjno-edukacyjnych, wskazano celowość przygotowania prostych instrukcji o tym, jak zredukować i/lub ponownie wykorzystać wyrzucany produkt. Powyższe nie może jednak, zdaniem organu nadzoru, być utożsamiane z możliwością wprowadzenia cyt. wymogów, ponieważ nie wynikają one z treści przywołanej uchwały Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego.

Nie budzi również wątpliwości organu nadzoru, iż poniższe postanowienia Regulaminu uchwalonego przez Radę Miejską w Darłowie:

- §14 pkt 1, ustanawiający zakaz porzucania zwierząt,
- §15 ust. 1, 2 i 3, przewidujące wymogi dotyczące rejestracji oraz szczepień psów, a także zawierające uprawnienia Straży Miejskiej, związanych z kontrolą realizacji tych obowiązków,
- §16, zobowiązującego właściciela psa, który pogryzł człowieka, do doprowadzenia go na obserwację do najbliższej lecznicy dla zwierząt,
- §19, wskazujący na powinność właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi wyposażenia piwnic w uchylne okienka umożliwiające kotom wolnobytującym – zwalczającym gryzoni swobodne wejście i wyjście w sposób istotny naruszają art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wedle którego *regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.*

Niedopuszczalne jest bowiem dokonywanie wykładni rozszerzającej powyższego unormowania i wywodzenie na jego podstawie tezy, iż rada gminy posiada kompetencję do określania wszelkich obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ponieważ prawodawca zawęził zakres tych obowiązków wyłącznie do takich, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 62/09).

W Rozdziale 8. uchwały Nr XXXV/238/2013 Rada określiła zasady utrzymania czystości i porządku odnoszące się do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Jednakże, w przeważającej części tego rozdziału znalazły się unormowania wykraczające poza granice przyznanego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnienia. Dotyczy to następujących postanowień:

- §25, zgodnie z którym *do obowiązku właściciela nieruchomości należy:*
 - 1) *przed deratyzacją usunąć śmieci i odpadki,*
 - 2) *bezpośrednio przed wyłożeniem trutki, usunięcie wszelkich rzeczy i artykułów mogących stanowić pożywienie dla gryzoni,*
 - 3) *w czasie deratyzacji zwracanie szczególnej uwagi na dzieci i zwierzęta domowe, celem uniknięcia wypadków zatruc,*
 - 4) *wyłożenie trutki w miejscach mało uczęszczanych i trudno dostępnych dla ludzi i zwierząt domowych, po zakończeniu akcji, zebranie pozostałej trucizny oraz padłych gryzoni, a następnie spalenie lub zakopanie głęboko w ziemi w odległości nie mniejszej niż 20 m od źródeł wody zdatnej do picia.*
- §26, który stanowi, że *właściciele nieruchomości wielorodzinnych zobowiązani są podać do wiadomości mieszkańcom termin przeprowadzenia akcji, wywiesić znaki ostrzegawcze oraz poinstruować ich o obowiązkach i sposobie postępowania,*
- §27, rozstrzygającego, że *koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości.*

Postanowienia takie, zdaniem organu nadzoru, nie mieszczą się bowiem ani w pojęciu „zasada wyznaczania obszarów” ani w pojęciu „zasada wyznaczania terminów” obowiązkowej deratyzacji. Tym samym, uzasadnione jest stwierdzenie, iż Rada Miejska w Darłowie nie była uprawniona do rozstrzygnięcia w Regulaminie o powyższych zagadnieniach.

Dokonując oceny legalności uchwały Nr XXXV/238/2013 Rady Miejskiej w Darłowie, należy również zwrócić uwagę na brzmienie art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który wskazuje, że *karze określonej w ust. 2 (a więc karze grzywny) podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie*. Biorąc pod uwagę zarówno cytowany przepis, jak i zakres spraw, które mogą być unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach, nie ma podstaw do przyjęcia, że rada gminy w uchwale podjętej w oparciu o art. 4 ust. 1 ww. aktu, może rozstrzygać w niej o odpowiedzialności karnej za nieprzestrzeganie jej postanowień, tak jak uczyniła to Rada Miejska w Darłowie w §29 Regulaminu. Odpowiedzialność ta bowiem wynika bezpośrednio z aktu wyższego rzędu, jakim niewątpliwie pozostaje ustawa w stosunku do aktu prawa miejscowego.

Mając na uwadze wszystkie wskazane wyżej nieprawidłowości, w świetle zaprezentowanej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji uznać należy, że stwierdzenie nieważności §4 ust. 1 w zakresie wyrazów „a także usunięcia z obiektów budowlanych sopli lodowych i nawisów śnieżnych znajdujących się nad chodnikami, po uprzednim upewnieniu się, że czynność ta nie zagraża pieszym i pojazdom”, §8 ust. 4 w zakresie wyrazów „na utwardzonej nawierzchni”, §8 ust. 8 pkt 5, §13 ust. 1, §14 pkt 1, §15, §16, §19, §25, §26, §27, §29 uchwały Nr XXXV/238/2013 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Darłowo, 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.



w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO
Ryszard Mićko
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Darłowie;
- 2) a/a.

