

Szczecin, dnia 24 maja 2010 r.

NK.4.AB.0911/ 46 /2010

## ROZSTRZYGNIĘCIE 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 2004r. 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)

**stwierdzam nieważność**

**§ 2 ust. 1 pkt 3,**

**§ 2 ust. 4 pkt 3,**

**§ 7 ust. 7,**

**§ 7 ust. 8,**

**§ 15 ust. 1 pkt 2,**

**§ 15 ust. 8,**

**§ 20 ust. 1,**

załącznika do uchwały Nr L/434/2010 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drawsko Pomorskie.

### Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2010 r. Rada Miejska w Drawsku Pomorskim podjęła uchwałę Nr L/434/2010 *w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drawsko Pomorskie.*

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr L/434/2010 Rada Miejska w Drawsku Pomorskim wskazała art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.), zgodnie z którym *rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała, w drodze regulaminu, 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 odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz odpadów z remontów,*
- 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 urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń 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 urządzeń;*
- 3) *częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;*
- 4) *maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów;*
- 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 do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem spełniać wszelkie wymogi stawiane przez ustawodawcę w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego istotne znaczenie ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, 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 wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej. W związku z tym, bezspornym pozostaje fakt, iż regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykroczyć 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 być przedmiotem normowania uchwały rady gminy. Nie przyznaje on kompetencji radzie gminy ani do stanowienia 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 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 II Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały Nr L/434/2010, Rada Miejska w Drawsku Pomorskim określiła wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. W ramach powyższego Rada nałożyła na właścicieli m.in. niżej wymienione obowiązki:

- *utrzymanie w należytym ładzie roślinności np.: poprzez regularne wykaszanie chwastów ruderalnych (§ 2 ust. 1 pkt 3),*
- *sprzątania miejsca prowadzonej działalności oraz najbliższego otoczenia (§ 2 ust. 4 pkt 3).*

Należy zauważyć, iż wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powyższych regulacji nastąpiło z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie bowiem z pkt 1 lit. b przywołanego przepisu, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące wymagań w tym zakresie, 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 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. Wskazane przepisy nakładają zatem na właściciela nieruchomości obowiązek usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jedynie z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Bezsprzecznie zatem należy uznać, iż ww. regulacje załącznika do uchwały Nr L/434/2010 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim naruszają obowiązujące prawo, które nie nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie utrzymywania czystości i porządku na częściach nieruchomości nie służących użytkowi publicznemu.

Reasumując stwierdzić należy, iż przepisy § 2 ust. 1 pkt 3 oraz § 2 ust. 4 pkt 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drawsko Pomorskie naruszają w sposób istotny postanowienia ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 7 ust. 7 Regulaminu Rada Miejska w Drawsku Pomorskim postanowiła, iż *w przypadku znalezienia substancji w postaci niewybuchów, niewypałów i materiałów wybuchowych należy powiadomić Policję bądź Straż Miejską, a w zakresie pozostałych rodzajów substancji niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludności oraz środowiska – Państwową Straż Pożarną.* Wprowadzenie wymagań odnośnie powiadomienia odpowiednich służb w przypadku znalezienia wskazanych w ww. przepisie materiałów i substancji nie mieści się, zdaniem organu nadzoru, w zakresie materii, która winna zostać unormowana w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewiduje wprowadzenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku takich regulacji, jakie zawarła Rada Miejska w Drawsku Pomorskim w załączniku do uchwały Nr L/434/2010, w związku z tym stwierdzić należy, iż zawarty w nim zapis § 7 ust. 7 w sposób istotny narusza obowiązujące prawo.

Rada Miejska w Drawsku Pomorskim w § 7 ust. 8 Rozdziału 4 Regulaminu wprowadziła zakaz *splawiania do wód śniegu i błota pośniegowego wywożonego z terenów zanieczyszczonych, a w szczególności z miejsc publicznych miasta, z dróg, parkingów, terenów przemysłowych, baz transportowych, itp.* Tym samym, Rada przekroczyła delegację

ustawową, wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jednocześnie zauważyć należy, że przedmiotowa kwestia uregulowana została w akcie wyższego rzędu, tj. w art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.). Należy również przy tej okazji podkreślić, że zgodnie z art. 118 w zw. z art. 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), akt prawa miejscowego nie może powtarzać zapisów ustawy ani innych aktów prawnych, ponieważ powtórzenie takie jest normatywnie zbędne i grozi w procesie wykładni wywołaniem błędu co do rangi przepisu.

W § 15 Regulaminu Rada Miejska w Drawsku Pomorskim określiła obowiązki osób utrzymujących psy oraz inne zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, obligując ich m.in. do:

- *posiadania podczas wyprowadzania psa przyborów umożliwiających usunięcie nieczystości pozostawionych przez psa* (§ 15 ust. 1 pkt 2),
- *poinformowania organu rejestrującego psa o fakcie zmiany adresu, bądź pozbyciu się psa* (§ 15 ust. 8).

Powyższe regulacje wykraczają jednak poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada bowiem nie posiada kompetencji do określania jakichkolwiek obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale wyłącznie takich, które dotyczą po pierwsze – ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, po drugie – przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (por. również wyrok WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 62/09). W konsekwencji uznać należy, iż zobowiązanie osób utrzymujących psy do informowania organu rejestrującego psa o fakcie zmiany adresu bądź pozbyciu się psa nie znajduje uzasadnienia w delegacji zawartej w ww. przepisie, ponieważ pozostaje ono bez związku z ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku wspólnego.

W dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 6 nie mieści się także - zdaniem organu nadzoru - nałożony na osoby wyprowadzające psa obowiązek posiadania przyborów umożliwiających usunięcie nieczystości przez niego pozostawionych. Nie jest bowiem istotne to, w jaki sposób osoba wyprowadzająca psa usunie pozostawione przez niego nieczystości i przy pomocy jakich przyborów. Istotą obowiązku jest usunięcie zanieczyszczeń, a nie fakt posiadania jakichkolwiek przedmiotów służących do tego celu.

W Rozdziale 9 załącznika do uchwały Nr L/434/2010 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim, dotyczącym obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, Rada Miejska postanowiła, iż *koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości* (§ 20 ust. 1).

Należy uznać, iż powyższa regulacja stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten upoważnia (i jednocześnie zobowiązuje) organ stanowiący gminy do zawarcia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wyłącznie wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Nie przyznaje on jednak kompetencji radzie gminy do wprowadzenia na jego podstawie do regulaminu innych elementów poza tymi, które zostały w nim wskazane. Tym samym, stwierdzić należy, iż Rada Miejska w Drawsku Pomorskim nie była uprawniona do unormowania w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drawsko Pomorskie kwestii dotyczących kosztów przeprowadzenia deratyzacji, bowiem nie mieści się to ani w pojęciu „zasady wyznaczania

obszarów” ani tym bardziej w pojęciu „zasady wyznaczania terminów” obowiązkowej deratyzacji.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności załącznika do uchwały Nr L/434/2010 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 29 kwietnia 2010 r. *w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drawsko Pomorskie* w zakresie wskazanym na wstępie, 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

Andrzej Chmielewski  
WICEWOJEWODA