

Szczecin, dnia 04 czerwca 2010 r.

NK.4.SA.0911/ 52/2010

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 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 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

- § 4 pkt 6, 9 i 19;
- § 7 ust. 8;
- § 8 ust. 7, 8, 10, 11, 13, 14 i 15 lit a i b;
- § 11 ust. 1, 3, 4 i 6;
- § 23 ust. 2, 3 i 4;
- § 24;
- § 25;
- § 28 ust. 4;
- § 44 ust. 2 i 3;
- § 46;
- § 52,

uchwały **Nr XXXII/380/10 Rady Gminy Kołbaskowo** z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kołbaskowo”.

Uzasadnienie

W dniu 30 kwietnia 2010 r. Rada Gminy Kołbaskowo podjęła uchwałę Nr XXXII/380/10 w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kołbaskowo”.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XXXII/380/10 stanowi 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 z późn. 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 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 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 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 § 4 kwestionowanej uchwały Rada Gminy Kołbaskowo zawarła definicje pojęć użytych w Regulaminie. Zgodnie z jego treścią *ilekroć w regulaminie jest mowa o:*

- *odpadach komunalnych, należy przez to rozumieć stałe i ciekłe odpady, powstające w gospodarstwach domowych, w obiektach użyteczności publicznej i obsługi ludności, w tym nieczystości gromadzone w zbiornikach bezodpływowych oraz odpady z zamywania, z wyjątkiem odpadów niebezpiecznych, w tym z zakładów opieki zdrowotnej, zakładów weterynaryjnych i prywatnych gabinetów lekarskich oraz laboratoriów badań analitycznych (§ 4 pkt 6);*
- *odpadach ulegających biodegradacji, należy przez to rozumieć odpady, które ulegają naturalnemu rozkładowi oraz odpady nadające się do kompostowania, powstające na terenie gospodarstw domowych oraz na terenie ogrodów i pól uprawnych, takie jak liście, trawa, resztki roślin, resztki jedzenia pochodzenia roślinnego itp. (§ 4 pkt 9);*
- *hodowli zwierząt, należy przez to rozumieć utrzymanie większej ilości zwierząt (§ 4 pkt 19).*

W tym miejscu wskazać należy, że przytoczone wyżej definicje mają odmienne brzmienie niż te, które zawarte zostały w ustawach. I tak, definicja „odpadów komunalnych” została określona w art. 3 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.), który stanowi, że jeśli mowa jest o odpadach komunalnych - *rozumie się przez to odpady powstające w gospodarstwach domowych, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych.* Definicję odpadów ulegających biodegradacji określa przepis art. 3 ust. 2 pkt 7 cyt. wyżej ustawy, zgodnie z którym *ilekroć w ustawie jest mowa o odpadach ulegających biodegradacji - rozumie się przez to odpady, które ulegają rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów.* Natomiast, definicję „hodowli zwierząt” ustawodawca zawarł w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2007 r. Nr 133, poz. 921 z późn. zm.), zgodnie z którym *hodowla zwierząt to zespół zabiegów zmierzających do poprawienia założeń dziedzicznych (genotypu) zwierząt gospodarskich, w zakres których wchodzi ocena wartości użytkowej i hodowlanej zwierząt gospodarskich, selekcja i dobór osobników do kojarzenia prowadzony w warunkach prawidłowego chowu.*

W niniejszej sprawie wskazać należy, że zgodnie z § 116 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w *uchwale nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala.* Z przywołanego przepisu wynika, iż normy prawne tworzone na podstawie przepisu kompetencyjnego nie mogą przyjmować rozwiązań odmiennych od unormowań w dotychczasowych aktach rangi ustawowej. Uchwała rady gminy nie może wkraczać w sferę materii regulowanych innymi ustawami, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntetyzować, a nawet nie powinna ich powtarzać. Podstawowe akty prawne mogą zatem zawierać jedynie takie przepisy, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej do materii ustawowej, pod warunkiem że spełniają wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Akty podstawowe mogą zawierać wyłącznie przepisy uzupełniające to, co zostało

uregulowane w ustawie i tylko w zakresie nieprzesadzającym o istotnych elementach danej konstrukcji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2002 r., K. 33/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 44; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 września 1998 r., U. 1/98, OTK 1998, nr 5, poz. 65).

Mając powyższe na względzie, stwierdzić należy, że Rada Gminy Kołbaskowo, stanowiąc w § 4 pkt 6, 9 i 19 definicje odmiennie niż ustawodawca, w sposób istotny naruszyła wskazany powyżej przepis załącznika do rozporządzenia.

Ponadto, w § 7 ust. 8 uchwały XXXII/380/10 Rada przyjęła, iż *faktury stwierdzające opłacenie wywozu odpadów powinny być przechowywane przez dwa lata od daty ich wystawienia*. Natomiast, § 28 ust. 4 cyt. uchwały stanowi, iż *termin przechowywania dokumentów, tj. umów i dowodów uiszczenia należności za korzystanie z usług wykonywanych przez uprawnione podmioty, ustala się na okres dwóch lat*.

Wskazanie w uchwale w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, okresu, przez jaki właściciel nieruchomości obowiązany jest przechowywać dowody potwierdzające wykonanie poszczególnych usług, w ocenie organu nadzoru stanowi naruszenie art. 4 ust. 2 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 cyt. ustawy *właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b ww. ustawy obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi*. Powyższy przepis nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek udokumentowania, w formie umowy i dowodów uiszczenia opłat, korzystania z usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych. Nie wskazuje on jednak okresu, przez jaki winny być przechowywane przez właścicieli nieruchomości dowody uiszczenia tychże opłat. Przepis ten nie daje również organowi stanowiącemu gminy uprawnienia do wyznaczania takich terminów w regulaminie utrzymania czystości i porządku. Tym samym, stwierdzić należy, iż przepisy § 7 ust. 8 i § 28 ust. 4 kwestionowanej uchwały zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Regulacjami § 8 ust. 7, 8, 10, 11 i 14 Regulaminu Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązki, stanowiąc odpowiednio:

- *właściciele nieruchomości winni dbać o ład i estetykę na terenie nieruchomości, naprawiać usterki i uzupełniać ubytki elementów elewacji budynków i budowli od strony ulicy i innych ciągów komunikacyjnych, zapobiegać oszpecaniu elewacji budynków i budowli oraz usuwać oszpecenia, odnawiać obiekty małej architektury i urządzenia związane z obiektami budowlanymi (§ 8 ust. 7);*
- *do obowiązków właścicieli nieruchomości należy pielęgnowanie zieleni przyległej do nieruchomości, położonej między nieruchomością a chodnikiem (§ 8 ust. 8);*
- *właściciele nieruchomości winni utrzymać w należyтым stanie tereny zielone wchodzące w skład nieruchomości poprzez:*
 - a) *koszenie trawników,*
 - b) *usuwanie chwastów, zeschłej i skoszonej trawy,*
 - c) *przycinanie drzew, krzewów i żywopłotów,*
 - d) *usuwanie innych nieczystości (§ 8 ust. 10);*

- *właściciele nieruchomości zobowiązani są do usuwania odpadów i innych zanieczyszczeń z terenu nieruchomości, w tym także z jej niezabudowanej części (podwórza, bramy, przejścia, placu zabaw, zieleńca, itp.) (§ 8 ust. 11);*
- *obowiązkiem właściciela nieruchomości jest zapewnienie należytego oświetlenia klatek schodowych, korytarzy, bram oraz innych części budynku służącego do wspólnego użytku (§ 8 ust. 14).*

Wprowadzenie przez Radę Gminy Kolbaskowo powyższych nakazów stanowi bezspornie przekroczenie delegacji ustawowej - naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nie przewiduje zawarcia w regulaminie takich unormowań. Z uwagi na fakt, iż katalog zagadnień we wskazanym przepisie ustawowym ma charakter zamknięty, zakazy i nakazy w zakresie utrzymania czystości i porządku odnoszące się do właścicieli nieruchomości nie mogą zostać sformułowane w sposób dowolny. Organ gminy nie może w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków związanych z estetyką i porządkiem na terenie gminy (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 września 2006 r., sygn. akt. II SA/Op 278/06).

Rada gminy nie ma prawnego umocowania do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków dotyczących utrzymania w czystości innych miejsc niż chodnik, i to tylko bezpośrednio przylegający do danej nieruchomości.

Warto w tym miejscu podkreślić, że jeżeli nieruchomość jest oddzielona od chodnika pasem zieleni, do którego on przylega, to obowiązek oczyszczenia chodnika ciąży na właścicielu (zarządcy, użytkowniku itp.) owego pasa. Jeżeli pas zieleni jest własnością gminy, to obowiązek oczyszczenia chodnika ciąży na gminie, a tym samym nie obciąża właściciela dalej położonej nieruchomości (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt. II SA/Bd 611/08).

Kolejne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ma miejsce w **§ 8 ust. 13** uchwały Nr XXXII/380/10, który stanowi, iż *właściciel ma obowiązek oznaczenia budynku, lokalu i pomieszczeń znajdujących się na terenie nieruchomości poprzez umieszczenie w widocznym miejscu oświetlonych tabliczek informacyjnych zawierających numer porządkowy nieruchomości.*

Przepis art. 4 ust. 2 cyt. ustawy nie upoważnia organu stanowiącego gminy do nałożenia na mieszkańców w drodze regulaminu utrzymania czystości i porządku takich obowiązków, zatem Rada uchwalając § 8 ust. 13 we wskazanym brzmieniu przekroczyła zakres przewidzianych dla niej kompetencji. Obowiązek umieszczenia na nieruchomości tabliczki z numerem porządkowym i utrzymania jej w należyтым stanie nakłada na właścicieli nieruchomości przepis rangi ustawowej, tj. art. 47b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.), zgodnie z którym *właściciele nieruchomości zabudowanych oraz nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego są obowiązani umieścić na nieruchomości, w widocznym miejscu, tabliczkę z numerem porządkowym nieruchomości oraz utrzymywać ją w należyтым stanie.* Natomiast, sankcja za niewywiązanie się z powyższego obowiązku przewidziana jest w art. 64 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 z późn. zm.) stanowiącym, że *kto będąc właścicielem, administratorem, dozorcą lub użytkownikiem nieruchomości, nie dopełnia obowiązku umieszczenia w odpowiednim miejscu albo utrzymania w należyтым stanie tabliczki z numerem porządkowym nieruchomości, nazwą ulicy lub placu albo miejscowości, podlega karze grzywny do 250 zł albo karze nagany.*

W niniejszej sprawie wskazać również należy, iż przepis art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie zawiera enumeratywne wyliczenie ciążących na właścicielach nieruchomości obowiązków. Natomiast art. 5 ust. 2 stanowi,

że wykonanie tych obowiązków na terenie budowy należy do wykonawcy robót budowlanych. Rada Gminy Kołbaskowo w § 8 ust. 15 lit. a i b uchwały Nr XXXII/380/10, postanowiła, iż *na terenie budowy wykonywanie obowiązków właściciela nieruchomości spoczywa na wykonawcy robót, który zobowiązany jest do:*

- a) *zapewnienia właściwego ogrodzenia terenu budowy i zabezpieczenia przed dostępem osób postronnych, przy zachowaniu wymogu nieoszczędzania otoczenia i utrzymania go we właściwym stanie technicznym i estetycznym,*
- b) *zabezpieczenia terenów przyległych, a zwłaszcza dróg, dojazdów, dojść i chodników przed zanieczyszczeniem ziemią, błotem, materiałami budowlanymi lub innymi substancjami, używanymi na budowie oraz niezwłoczne ich usuwanie w przypadku ich zanieczyszczenia.*

Analizując regulacje zawarte w § 8 ust. 15 lit. a i b kwestionowanej uchwały, stwierdzić należy, że brak jest upoważnienia ustawowego pozwalającego radzie gminy nałożyć ww. obowiązki. Wprowadzenie takich regulacji uznać należy za wykroczenie poza delegację ustawową. Zwiększają one bowiem wymagania określone w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości, których obowiązki określone są już w art. 5 cyt. wyżej ustawy (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 994/08, wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09).

Z kolei, w § 11 Regulaminu, Rada Gminy Kołbaskowo określiła szereg zakazów. I tak, w § 11 ust. 1, wprowadziła zakaz tworzenia „dzikich wysypisk śmieci” – tj. *gromadzenia odpadów komunalnych w miejscach do tego nie przeznaczonych*, w § 11 ust. 3 wprowadziła zakaz *wypalania suchych traw i spalania odpadów w miejscach do tego nie przeznaczonych, a także niszczenia lub uszkodzania roślinności*, w § 11 ust. 4 zakaz *spalania odpadów komunalnych oraz odpadów z działalności gospodarczej*, natomiast, w § 11 ust. 6 zakaz *wprowadzania ścieków do gruntu, wody, kanalizacji deszczowej bez właściwego ich oczyszczenia*.

Określony w § 11 ust. 1 uchwały nr XXXII/380/10 zakaz tworzenia dzikich wysypisk śmieci został już ustanowiony i wprowadzony art. 70 pkt 3 ustawy o odpadach. Wykroczenie spowodowane naruszeniem powyższego przepisu polega na: magazynowaniu odpadów w miejscu innym niż wyznaczone do magazynowania, czy składowaniu odpadów w jakimkolwiek miejscu innym niż składowisko odpadów. Wykroczenia z art. 70 cyt. wyżej ustawy są wykroczeniami powszechnymi, które w zasadzie może popełnić każdy. Tworzenie zatem dodatkowych zakazów w uchwale z tym związanych jest nie tylko zbędne, ale wykracza poza upoważnienie zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (zob. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09).

Natomiast, przepis art. 1 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, iż *ustawa określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, a także warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie objętym regulacją ustawy*. Natomiast, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy *zasady odzysku i unieszkodliwiania odpadów regulują odrębne przepisy*. Materię tę normuje przede wszystkim ustawa o odpadach, określająca zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku i unieszkodliwiania odpadów. W ww. ustawie uregulowana została kwestia dotycząca termicznego przekształcania odpadów, w tym m.in. ich spalania. Zakaz wypalania traw i uszkodzania roślinności przewidują z kolei przepisy ustawy z dnia

16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.). Z kolei, sposób odprowadzania ścieków regulują przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.). Wobec powyższego stwierdzić należy, iż wprowadzenie w § 11 ust. 3, 4 i 6 Regulaminu zakazów dotyczących sposobów postępowania z ww. odpadami oraz ściekami stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 424/07, LEX nr 364997).

Analizując postanowienia przepisów **§ 23 ust. 2, 3 i 4** uchwały Nr XXXII/380/10 w kontekście ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bezspornie stwierdzić należy, iż w sposób istotny naruszają one przepisy przywołanej ustawy.

I tak, w **§ 23 ust. 2** kwestionowanego aktu Rada Gminy Kołbaskowo postanowiła, że *wójt w drodze zarządzenia podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca, określa wzór wniosku oraz niezbędne dokumenty, które należy dołączyć do wniosku o przyznanie pozwolenia*. Z kolei, w **ust. 3** ww. przepisu Rada enumeratywnie wymieniła obligatoryjne elementy jakie winno zawierać zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Natomiast, w **§ 23 ust. 4** kwestionowanej uchwały organ stanowiący Gminy Kołbaskowo określił sytuacje powodujące wygaśnięcie zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców ww. działalności.

W niniejszej sprawie wskazać należy, że w dniu 1 sierpnia 2009 r. przepis art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, został zmieniony przez art. 11 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753), w ten sposób, iż organem właściwym do określenia, wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części – jest rada gminy. W poprzednim stanie prawnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) określał wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie ww. zezwolenia. Jednakże, z uwagi na znaczenie tych ustaleń, narzucających podmiotom zewnętrznym w stosunku do administracji publicznej określonych obowiązków (w ocenie ustawodawcy) - winny one zostać uregulowane w aktach powszechnie obowiązujących, którymi na terenie gminy są akty prawa miejscowego wydawane przez radę gminy.

Z uwagi na powyższe, postanowienie **§ 23 ust. 2** uchwały Nr XXXII/380/10 Rady Gminy Kołbaskowo, stanowiące, że *wójt w drodze zarządzenia podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca, określa wzór wniosku oraz niezbędne dokumenty, które należy dołączyć do wniosku o przyznanie zezwolenia* jest sprzeczne z obowiązującym prawem albowiem, wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia winny być określone w drodze uchwały, (art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy) natomiast, wymagania formalne wniosku ustawodawca określił w art. 8 ust. 1 cyt. ustawy.

W wyniku analizy przepisów **§ 23 ust. 3 i 4** kwestionowanej uchwały, w których Rada Gminy Kołbaskowo określiła obligatoryjne elementy zezwolenia oraz przypadki, w których owo zezwolenie wygasa, stwierdzono, iż materia ta została uregulowana w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a mianowicie w art. 9 cyt. aktu. Przepis ten określa w sześciopunktowym wyliczeniu treść zezwolenia na prowadzenie każdej działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy. Jeśli natomiast chodzi o czas prowadzenia działalności, to wnioskodawca określa zamierzony czas jej prowadzenia (art. 8 ust. 1 pkt 6), a organ stanowiący gminy posiada jedynie kompetencję do wskazania terminu jej podjęcia (art. 9 ust. 1 pkt 3). Omawiana regulacja nie wskazuje również, że rada gminy jest upoważniona do określenia czasu ważności zezwolenia. Jednakże, art. 9 ust. 1b ustawy wymaga, aby był to czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat.

Zatem, stwierdzić należy, że uregulowanie przez Radę Gminy Kołbaskowo, materii, która została szczegółowo unormowana przez ustawodawcę – jak wskazano powyżej – stanowi istotne naruszenie porządku prawnego.

Ponadto, w **§§ 24 i 25** uchwały Nr XXXII/380/10 Rada zawarła wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, które to określone winny być zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie w drodze odrębnej uchwały.

Przepis **§ 44 ust. 2 i 3** uchwały Nr XXXII/380/10 Rady Gminy Kołbaskowo stanowi, iż *zwierzęta pozostawione bez opieki uznawane będą za bezdomne, podlegać będą wylapaniu przez upoważnione jednostki i będą umieszczone w schronisku dla bezdomnych zwierząt oraz, że w przypadku ustalenia właściciela zwierzęcia, kosztami działań o których mowa w ust. 2 zostanie obciążony właściciel*. W tym miejscu wskazać należy, iż wylapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt - art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.). Zatem, sposób postępowania w powyższej kwestii powinien być uregulowany odrębną uchwałą Rady Gminy, podjętą na podstawie wskazanego wyżej przepisu oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r. Nr 116, poz. 753), po spełnieniu ww. warunków proceduralnych.

Ponadto, w **§ 46** uchwały Nr XXXII/380/10 wprowadzono obowiązki osób utrzymujących psy. Zgodnie z treścią **§ 46 ust. 1** cyt. wyżej uchwały *obowiązkiem osób utrzymujących psy jest:*

- a) rejestracja psa,
- b) oznakowanie psa poprzez zawieszenie przy obroży numerka identyfikacyjnego,
- c) opłacanie podatku od posiadania psów,
- d) przeprowadzenie okresowego szczepienia ochronnego psów przeciw wściekliznie,
- e) zawiadomienie rejonowego lekarza weterynarii o pojawieniu się u psa objawów wzbudzających podejrzenie zachorowania na chorobę zakaźną.

Przepisy **§ 46 ust. 1 lit. a, b i c** wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie. Należy bowiem zaznaczyć, iż zgodnie ze wskazanym przepisem, Regulamin winien określać

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, nie zaś jakichkolwiek (dowolnie ustalonych przez radę gminy) obowiązków osób posiadających zwierzęta domowe. W świetle brzmienia powyższego przepisu, rada gminy uprawniona jest, a zarazem zobowiązana, do określenia w Regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale wyłącznie takich, które dotyczą po pierwsze – ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, a po drugie – ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 62/09). Uprawnienia wynikające z omawianego przepisu nie upoważniają rady do określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wskazanych wyżej obowiązków.

Natomiast przepisy § 46 ust. 1 lit d i e nakładają na właścicieli obowiązek przeprowadzenia okresowego szczepienia ochronnego psów przeciw wściekliźnie oraz zawiadomienie rejonowego lekarza weterynarii o pojawieniu się u psa objawów wzbudzających podejrzenie zachorowania na chorobę zakaźną. W tym miejscu wskazać należy, że niniejsze kwestie zostały uregulowane w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342) i tak odpowiednio - w art. 56 i art. 42 cyt. ustawy.

Z kolei, § 52 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kołbaskowo stanowi, iż *właściciele nieruchomości, którzy we własnym zakresie dokonują deratyzacji zobowiązani są do:*

- a) *odpowiedniego przygotowania posesji przed rozpoczęciem akcji, w sposób uniemożliwiający przedostanie się gryzoni poprzez dokładne oczyszczenie z odpadów podwórz, śmietników, piwnic i strychów,*
- b) *rozmieszczenia w widocznym miejscu informacji ostrzegawczych, które winny zawierać nazwę trutki, datę wyłożenia oraz sposób postępowania w razie zatrucia,*
- c) *wyłożenia trutki w pierwszym dniu akcji, ściśle według załączonego do każdego opakowania pouczenia, w miejscach gdzie pojawiają się szczury, a zwłaszcza w śmietnikach, komórkach, piwnicach, budynkach gospodarczych itp.,*
- d) *bieżącego usuwania padłych szczurów (padłe zwierzęta należy dostarczyć do wyznaczonego miejsca ich składowania),*
- e) *zebrania trutki w ostatnim dniu akcji i dostarczenia jej oraz opakowań po niej do GPZON.*

Postanowienia ww. przepisu naruszają w sposób istotny art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który upoważnia (i jednocześnie zobowiązuje) organ stanowiący gminy do zawarcia w Regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących jedynie wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Nie uprawnia on natomiast rady gminy do wprowadzenia na jego podstawie do Regulaminu innych elementów niż wyżej wymienione, w tym również do nakładania na właścicieli dokonujących deratyzacji dodatkowych obowiązków, które z pewnością nie mieszczą się w pojęciach „zasady wyznaczania obszarów” czy też „zasady wyznaczania terminów” obowiązkowej deratyzacji.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXII/380/10 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości

i porządku na terenie gminy Kołbaskowo” w zakresie wskazanym na wstępie, jest w pełni uzasadnione i konieczne.

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.

Niezależnie od powyższego zaznaczyć należy, że przepis § 56 uchwały Nr XXXII/380/10 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 30 kwietnia 2010 r. stanowi, że *Regulamin wchodzi w życie z dniem wskazanym w uchwale Rady Gminy Kołbaskowo*. Natomiast, zgodnie z § 59 *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kołbaskowo wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego*. Z uwagi na fakt, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie zaliczany jest do aktów prawa miejscowego, w § 59 Rada Gminy poprawnie wskazała jego wejście w życie, tym samym uznać należy za zbędne określenie w § 56 uchwały odrębnego wejścia w życie dla Regulaminu.

W niniejszej sprawie podkreślenia wymaga, że akt prawa miejscowego powinien być sporządzony z należytą starannością, w szczególności zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W kwestionowanym regulaminie Rada Gminy oznaczyła rozdziały małymi literami alfabetu (np. *Rozdział i*). Natomiast, zgodnie z treścią § 62 ust. 1 ww. załącznika *rozdziały (oddziały) numeruje się cyframi arabskimi, a jednostki systematyzacyjne wyższego stopnia - cyframi rzymskimi.*

w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Andrzej Chmielewski
WICEWOJEWODA