



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 14 lutego 2013 r.

Poz. 832

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK.3.4131.101.2013.BB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 4 lutego 2013 r.

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; z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230; z 2011 r. Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281; z 2012 r., poz. 567)

stwierdzam nieważność

- § 2 pkt 2,
- § 3 pkt 6 w zakresie wyrazów: „a także nieruchomości w tym z podwórzy, przejść, bram itp.” oraz pkt 7 lit. c w zakresie wyrazów: „i tylko wtedy, gdy nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości”,
- § 7,
- § 18 pkt 1 lit. b,
- § 26

uchwały Nr XXIII/155/12 Rady Gminy Przybiernów z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przybiernów*.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2012 r. Rada Gminy Przybiernów podjęła uchwałę Nr XXIII/155/12 w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przybiernów*.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 4 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 (ust. 1)*. 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 myjniemi 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 § 2 Regulaminu Rada Gminy Przybiernów zawarła definicję pojęć użytych w Regulaminie. W ocenie organu nadzoru definicja pojęcia „właścicieli nieruchomości” przyjęta w § 2 pkt 2 przedmiotowej uchwały ma odmienne brzmienie od definicji zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W rozumieniu definicji ustawowej właścicielami nieruchomości są także współwłaściciele, użytkownicy wieczystości oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością.

Tymczasem, Rada w kwestionowanej regulacji postanowiła, że przez właścicieli nieruchomości rozumie się „właścicieli nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także art. 2 ust. 3 tejże ustawy, czyli także współwłaściciele, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością; jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właścicieli nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.) lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany”.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że Rada Gminy Przybiernów w sposób nieuprawniony zmodyfikowała w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przybiernów (poprzez rozszerzenie) zakres pojęcia „właściciele nieruchomości”, do czego nie posiadała kompetencji.

Zgodnie bowiem z § 149 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa - bez upoważnienia ustawowego - nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych. W szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Z tego względu konieczne jest stwierdzenie nieważności § 2 pkt 2 Regulaminu.

W przepisie **§ 3 pkt 6** Regulaminu Rada określiła zasady, dotyczące usuwania przez właścicieli nieruchomości błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z powierzchni chodników, a także z podwórz, przejść, bram itp.

Na mocy art. 5 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące 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, a także z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Wskazane przepisy nakładają na właściciela nieruchomości obowiązek usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jedynie z chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz z części nieruchomości służących do użytku publicznego - nie zaś ze wszystkich pomieszczeń i urządzeń znajdujących się na terenie nieruchomości (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt: II SA/Lu 485/08 oraz wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt: II SA/Bd 61/08).

Tym samym, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 pkt 6 Regulaminu w zakresie wyrazów: „*a także nieruchomości w tym z podwórz, przejść, bram itp.*” – Rada nie określiła bowiem, że służą one do użytku publicznego.

W **§ 3 pkt 7 lit. c** Regulaminu Rada Gminy Przybiernów dopuściła możliwość dokonywania drobnych napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi wskazując, że naprawy dozwolone są *tylko za zgodą właściciela nieruchomości i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości (...)*.

Analizując cytowaną regulację wskazać należy, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia do określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi - na terenie własnej nieruchomości. Rzeczą rady, podejmującej uchwałę w tym zakresie, jest zatem wskazanie warunków, by opisane wyżej czynności były dopuszczalne, w tym zwłaszcza zapewniających usuwanie - zgodnie z ustawą - powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Ustawa nie wprowadza bowiem generalnego zakazu naprawy pojazdów samochodowych na własnej nieruchomości. W świetle powyższego, zbyt daleko idące - w ocenie organu nadzoru - jest uzależnienie możliwości dokonywania drobnych napraw pojazdów samochodowych od braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości, wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego, zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), który stanowi, że *właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych* (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt: II OSK 2012/12).

Tym samym, zasadne jest stwierdzenie nieważności **§ 3 pkt 7 lit. c** Regulaminu w zakresie wyrazów: „*i tylko wtedy, gdy nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości*”.

Ponadto, nie budzi wątpliwości organu nadzoru, że nakładanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie określonych obowiązków na podmioty inne niż wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym na organizatorów imprez masowych, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Wobec tego zapis **§ 7** Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przybiernów, zobowiązujący organizatorów imprezy masowej do wyposażenia miejsca, na którym się ona odbywa w określone rodzaje pojemników oraz szalety przenośne - bezsprzecznie, w sposób istotny narusza prawo. Podkreślić należy, że wspomniany organizator nie jest właścicielem nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a zatem nie obejmuje go zakres podmiotowy regulaminu (tak: wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

W Rozdziale VI Regulaminu Rada Gminy Przybiernów określiła obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. W **§ 18 pkt 1 lit. b** Regulaminu Rada postanowiła, że obowiązkiem właściciela psa jest systematyczne szczepienie przeciwko wściekliznie, zgodnie z art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.).

Wprowadzenie powyższego obowiązku w Regulaminie nie znajduje uzasadnienia prawnego, bowiem obowiązek ten wynika wprost z aktu wyższego rzędu, tj. z cytowanej ustawy o ochronie zdrowia zwierząt. Tym samym, powyższą regulacją naruszony został § 118 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej stanowiący, iż w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt: II SA/GL 531/07 i NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt: II OSK 1256/09).

W § 26 Regulaminu wskazano, iż „z chwilą wejścia w życie niniejszej uchwały, traci moc uchwała Nr XXXI/204/06 Rady Gminy w Przybiernowie z dnia 25 stycznia 2006 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przybiernów”.

Zdaniem organu nadzoru regulacja ta w sposób istotny narusza art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.), który stanowi, iż *regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalone przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych regulaminów, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy (...)*. Z uwagi na fakt, iż w myśl art. 23 ww. aktu *ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.*, regulaminy te utraciły moc w dniu 1 stycznia 2013 r.

Mając na uwadze wskazane wyżej nieprawidłowości, uznać należy, że stwierdzenie nieważności § 2 pkt 2, § 3 pkt 6 w zakresie wyrazów: „*a także nieruchomości w tym z podwórzy, przejść, bram itp.*” i pkt 7 lit. c w zakresie wyrazów: „*i tylko wtedy, gdy nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości*”, § 7, § 18 pkt 1 lit. b, § 26 uchwały Nr XXIII/155/12 Rady Gminy w Przybiernowie z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przybiernów - 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