



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 22 lutego 2013 r.

Poz. 948

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK.3.4131.107.2013.SA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 6 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 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. 2 w zakresie wyrazów „nie będą uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości”,
- § 6,
- § 7 w zakresie wyrazów „na terenie nieruchomości na wyrównanej, w miarę potrzeb utwardzonej powierzchni zabezpieczonej przed zbieraniem się na niej wody i błota”,
- § 13 ust. 2 i 4-7

uchwały Nr VI/SXXXII/172/12 Rady Miejskiej w Wałczu z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Wałcz.*

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2012 r. Rada Miejska w Wałczu podjęła uchwałę Nr VI/SXXXII/172/12 w sprawie przyjęcia *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Wałcz.*

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, zaliczonym 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.

Rada Miejska w Wałczu realizując dyspozycję normy wynikającej z cyt. przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w granicach, w jakich została upoważniona do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi przewidziała w § 4 ust. 2 uchwały Nr VI/SXXXII/172/12 możliwość wykonania drobnych napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi pod warunkiem, że nie będą one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości. W ocenie organu nadzoru przepis ten w zakresie wskazanym na wstępie wkracza w sposób nieuprawniony w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.), zgodnie z którą *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 WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12).

Z kolei, w § 6 omawianego aktu Rada nałożyła obowiązki w przedmiocie m.in. wyposażenia nieruchomości w pojemniki do zbierania odpadów na organizatorów imprezy masowej, których – w ocenie organu nadzoru – nie można zaliczyć do kategorii podmiotów, określanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jako właściciele nieruchomości, tym samym powyższe uregulowanie, jako przekraczające delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 tego aktu, należy uznać za istotnie naruszające prawo.

Następnie w § 7 uchwały Nr VI/SXXXII/172/12 Rada Miejska w Wałczu postanowiła, że *pojemniki i inne urządzenia na odpady powinny być ustawione na terenie nieruchomości, na wyrównanej w miarę potrzeb utwardzonej powierzchni zabezpieczonej przed zbieraniem się na niej wody i błota*, w miejscu dostępnym dla podmiotu uprawnionego odbierającego odpady bez konieczności wejścia na teren nieruchomości.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż wprowadzenie w uchwale w przedmiocie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy unormowań odnoszących się do miejsca, w którym ustawiane będą pojemniki na odpady komunalne (*na utwardzonej powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się wody i błota*), nastąpiło z przekroczeniem delegacji ustawowej, zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podkreślenia bowiem wymaga, iż obowiązki obejmujące utrzymanie czystości i porządku ciążące na właścicielu nieruchomości nie mogą być formułowane w sposób dowolny. Ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 2 cyt. ustawy przyznaje radzie gminy kompetencję do określenia w regulaminie *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*. Wskazanego uprawnienia nie można jednak odnosić do miejsc, w których ustawiane są ww. pojemniki.

Z kolei, w Rozdziale 6 uchwały Nr VI/SXXXII/172/12 Rada określiła **OBOWIĄZKI OSÓB UTRZYMUJĄCYCH ZWIERZĘTA DOMOWE, MAJĄCE NA CELU OCHRONĘ PRZED ZAGROŻENIEM LUB UCIAŹLIWOŚCIĄ DLA LUDZI ORAZ PRZED ZANIECZYSZCZENIEM TERENÓW PRZEZNACZONYCH DO WSPÓLNEGO UŻYTKU** postanawiając w **§ 13 ust. 2, 6 i 7** kolejno, że:

- *właściciele utrzymujący zwierzęta domowe, a w szczególności psy, zobowiązani są trzymać na ternie swej nieruchomości § 13 ust. 2,*
- *do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy natychmiastowe usuwanie zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe w miejscach publicznych, w tym na chodnikach, jezdniach, placach, parkingach, terenach zielonych, częściach wspólnych (klatce schodowej, piwnicy, strychu) - § 13 ust. 6,*
- *właściciele nie mogą wprowadzać zwierząt domowych na place zabaw, plaże, kąpieliska i do obiektów użyteczności publicznej - § 13 ust. 7.*

Wobec powyższego wskazać należy, że wbrew wyraźnemu sformułowaniu ustawy, w której jest mowa o osobach utrzymujących zwierzęta (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.), Rada Miejska w Wałczu ww. obowiązki nałożyła na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe, ograniczając przez to w sposób nieuprawniony krąg osób zobowiązanych do przestrzegania regulaminu.

Nadto, podkreślenia w tym miejscu wymaga, że postanowienie zakazujące wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, na place zabaw i kąpieliska narusza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Stosownie do treści delegacji wynikającej z cytowanego przepisu, w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Z przepisu tego 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 przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie całkowitego zakazu wprowadzania wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 r. sygn. akt II SA/Bd 1536/10, z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt IISA/Bd697/11).

Odnosząc się natomiast do treści **§ 13 ust. 4 i 5** uchwały Nr VI/SXXXII/172/12, które stanowią kolejno, że

- *zwolnienie zwierząt domowych od stałego dozoru dozwolone jest wyłącznie, gdy są one na uwięzi lub znajdują się na terenie ogrodzonym i tak zabezpieczonym, aby zwierzę nie mogło się z niego wydostać - § 13 ust. 4,*

- nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej, na których trzymane są psy niebezpieczne lub psy rasy zaliczonej do agresywnej muszą być jednocześnie wyposażone w odpowiednią tabliczkę ostrzegawczą umieszczoną przy każdym wejściu na teren - § 13 ust. 5

wskazać należy, że unormowanie to dotyczy materii uregulowanej w art. 431 Kodeksu cywilnego i zawiera niedopuszczalną prawem modyfikację zawartej tam regulacji ustawowej. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego PWN dozór oznacza "pilnowanie, doglądanie kogoś lub czegoś". Wynika z tego, że dozór sprowadza się do stałej bezpośredniej obserwacji zwierzęcia. Nałożenie takiego obowiązku jest niewątpliwie sprzeczne z art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl którego *każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym*. Nie można ponadto nakładać na obywateli niemożliwych do realizacji obowiązków. Z cyt. postanowień uchwały Nr VI/SXXXII/172/12 wynika konieczność stałego nadzorowania zwierząt także na terenie np. ogrodzonej prywatnej nieruchomości, z której zwierzę nie może się wydostać na teren publiczny. Wkracza ono zatem niewątpliwie w sferę życia prywatnego obywateli, co jest niedopuszczalne biorąc pod uwagę zakres umocowania określony w analizowanej ustawie. Z zapisu regulaminu wynika też obowiązek stałego dozoru w odniesieniu do wszystkich zwierząt domowych, a zatem również nad drobnymi zwierzętami hodowanymi w domach, które nie stanowią jakiegokolwiek niebezpieczeństwa dla ludzi czy innych zwierząt (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 939/11; WSA w Olsztynie z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 317/11).

Nadto, wskazać trzeba, że taki zapis regulaminu jest niewątpliwie błędny z punktu widzenia celu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Z reguły trudno jest uniknąć sytuacji, by zwierzęta domowe nigdy nie pozostawały bez dozoru człowieka, także gdy wykluczona jest możliwość ich wydostania się na zewnątrz. Wprowadzenie takiego zakazu uniemożliwiłoby większości osób posiadanie zwierząt domowych i naruszałoby swobody obywatelskie w tym zakresie wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Mając na uwadze wszystkie wskazane wyżej nieprawidłowości, w świetle zaprezentowanej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji uznać należy, że stwierdzenie nieważności § 4 ust. 2 w zakresie wyrazów „nie będą uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości”, § 6, § 7 w zakresie wyrazów „na ternie nieruchomości na wyrównanej, w miarę potrzeb utwardzonej powierzchni zabezpieczonej przed zbieraniem się na niej wody i błota” oraz § 13 ust. 2 i 4-7 uchwały Nr VI/SXXXII/172/12 Rady Miejskie w Wałczu z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Wałcz, 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