



**WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI**

NK.3.4131.65.2013.AB



Szczecin, dnia 22 stycznia 2013 r.

**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 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**

§2 oraz §4 w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2013 r.” uchwały Nr XXVIII/146/12 Rady Gminy Rymanin z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rymanin* oraz następujących przepisów Załącznika Nr 1 do tej uchwały:

- §2 pkt 15,
- §3 pkt 7 w zakresie wyrazów „oraz uciążliwości dla sąsiadów”,
- §8 ust. 3,
- §12 ust. 1,
- §13 w zakresie wyrazów „na równej i utwardzonej nawierzchni”,
- §16 pkt 2,
- §21 ust. 4,
- §25 ust. 3 i 4,
- §30.

**Uzasadnienie**

W dniu 21 grudnia 2012 r. Rada Gminy Rymanin podjęła uchwałę Nr XXVIII/146/12 w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rymanin*.

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) uprzątkanie 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 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 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 wykroczać poza zakres delegacji ustawowej. W związku z tym, bezspornym pozostaje fakt, iż regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykroczać 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.

Dokonując oceny legalności uchwały Nr XXVIII/146/12 Rady Gminy Rymań, w tym §4, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na fakt, iż wejście w życie jej postanowień jest uzależnione od promulgowania tego aktu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Według art. 4 ust. 2 ww. ustawy, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes prawny państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Z kolei, przepis art. 5 ww. ustawy stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Przepis § 4 uchwały Nr XXVIII/146/12 w kwestionowanej przez organ nadzoru części (nadającej uchwale wsteczną moc obowiązującą), wobec przedmiotu i brzmienia tejże uchwały, jest sprzeczny z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Wskazać bowiem należy na okoliczność, że badany akt nakłada szereg obowiązków, m.in. na właścicieli nieruchomości, których wykonanie byłoby wymagane w sytuacji, kiedy nie będą one znane osobom zobowiązanym. Niewątpliwie przeciwko zasadzie retroakcji przemawia w tym wypadku także reguła przyzwoitej legislacji oraz zasada praworządności.

W przedmiotowej sprawie naruszenie prawa przez Radę Gminy Rymań wynika z faktu nieuwzględnienia przez organ stanowiący Gminy treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym o nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90. Uchwała Nr XXVIII/146/12 Rady Gminy Rymań doręczona została Wojewodzie Zachodniopomorskiemu w dniu 31 grudnia 2012 r., a zatem przysługujący organowi nadzoru termin „nie dłuższy niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały” upływa w dniu 30 stycznia 2013 r. Ogłoszenie przedmiotowego aktu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego - po upływie ww. terminu przewidzianego na przeprowadzenie postępowania nadzorczego - z tak sformułowanym postanowieniem § 4, mogłoby wywołać ten skutek, że wszedłby on w życie w drugiej połowie lutego br., a jednocześnie miałyby zastosowanie do stanów faktycznych występujących już od 1 stycznia 2013 r. Tym samym, wprowadzenie przez Radę Gminy Rymań mocy wstecznej aktu prawa miejscowego, prowadzi do naruszenia art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Z kolei, dla oceny zgodności z prawem §2 uchwały Nr XXVIII/146/12 istotne znaczenie ma brzmienie 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 dnia wejścia w życie ustawy,

*i mogą być zmieniane w zakresie upoważnienia zawartego w ustawie zmienianej w art. 1. Powołana ustawa – poza pewnymi wyjątkami - weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., a zatem regulaminy uchwalone przed tym dniem nie obowiązują od dnia 1 stycznia 2013 r., a utrata ich mocy wynika wprost z woli ustawodawcy zawartej w cyt. unormowaniu. Biorąc pod uwagę fakt, iż przedmiotowa uchwała do dnia wydania niniejszego rozstrzygnięcia nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego – a zatem nie weszła w życie, postanowienie zawarte w jej §2 stoi w rażącej sprzeczności z dyspozycją wynikającą z powyższego przepisu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, dlatego jego wyeliminowanie z obrotu prawnego jest uzasadnione i konieczne.*

W Rozdziale 1. Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXVIII/146/12 Rada określiła definicje szeregu pojęć, wskazując w **§2 pkt 15**, iż przez miejsce zamieszkania należy rozumieć „*miejsce, w którym osoba fizycznie przebywa, w którym koncentruje się jej życie codzienne, niezależnie od czasowych nieobecności związanych z wypoczynkiem, urlopem, odwiedzinami u przyjaciół i krewnych, interesami, leczeniem medycznym lub pielgrzymkami religijnymi zgodnie z Rozporządzeniem (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 763/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie spisów powszechnych ludności*”. Należy jednak podkreślić, że powyższa definicja stosowana być może – zgodnie z art. 2 rozporządzenia – dla realizacji określonych w nim celów, tj. zbierania i łączenia porównywalnych i wyczerpujących wspólnotowych danych statystycznych dotyczących ludności i mieszkań. Nie ma wobec tego prawnego uzasadnienia dla nadawania jej wiążącej mocy w aktach prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego. Słuszność powyższej tezy potwierdza ugruntowany już w doktrynie i orzecznictwie sądowoadministracyjnym pogląd, zgodnie z którym miejsce zamieszkania należy ustalać zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.), który w art. 25 stanowi, że *miejszem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu*.

Formułując wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, Rada Gminy Rymań w **§3 pkt 7** Regulaminu zawarła postanowienie dotyczące napraw pojazdów poza warsztatami samochodowymi, wskazujące na możliwość przeprowadzania tych napraw pod warunkiem m.in., że nie spowodują uciążliwości dla sąsiadów. W ocenie organu nadzoru zastrzeżenie to wkracza w materię związaną z prawem sąsiedzkim, unormowaną w art. 144 ustawy Kodeks cywilny i z tego względu winno zostać wyeliminowane z treści Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXVIII/146/12 (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12).

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 2 pkt 2 regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach określa szczegółowe wymagania dotyczące *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.*

Rada Gminy Rymań, wypełniając delegację wynikającą z cyt. przepisu, w **§8 ust. 3**, ustanowiła zakaz umieszczania śniegu, lodu, gorącego żużlu i popiołu, gruzu budowlanego oraz odpadów niebezpiecznych w pojemnikach i kontenerach na odpady komunalne, natomiast w **§13** przewidziała wymóg ustawiania pojemników *na równej i utwardzonej nawierzchni*, przekraczając w efekcie granice upoważnienia. Nie sposób bowiem przyjąć, że wskazane postanowienia odnoszą się do rodzaju i minimalnej pojemności pojemników

przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, warunków ich rozmieszczenia, czy utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (por. wyroki WSA w Olsztynie z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 298/11 oraz WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

Podobnie, za nie znajdujące oparcia w przepisach prawa należy uznać nakładanie na organizatorów imprez plenerowych lub zgromadzeń o charakterze publicznym obowiązków zbierania odpadów i uprzątnięcia terenu niezwłocznie po zakończeniu imprezy (**§12 ust. 1** Regulaminu). Jak bowiem powszechnie podnosi się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, podmioty te nie mogą być utożsamiane z właścicielami nieruchomości - zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a zatem nie jest możliwe formułowanie w odniesieniu do nich jakichkolwiek obowiązków w regulaminie uchwalonym na podstawie art. 4 ust. 1 tej ustawy (por. wyroki WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12, WSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 91/12, z dnia 15 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 50/12, WSA w Bydgoszczy z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 93/10).

Z tych samych względów konieczne jest także stwierdzenie nieważności **§16 pkt 2** Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXVIII/146/12 Rady Gminy Rymań, zgodnie z którym *do odbierania odpadów komunalnych należy używać samochodów specjalistycznych, przystosowanych i wyposażonych, tak aby transport odpadów nie powodował zanieczyszczenia i zaśmiecenia terenu, a do opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych – samochodów asenizacyjnych. Pojazdy, o których mowa wyżej, winny być utrzymane w należyтым stanie sanitarnym*. Przepis, na podstawie którego rada gminy uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku, nie upoważnia rady do normowania powyższych kwestii, nadto, co istotne, wymogi dotyczące tego rodzaju pojazdów określa zezwolenie wójta, wydane zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 618/11).

Nie budzi również wątpliwości organu nadzoru, iż postanowienie **§21 ust. 4** Regulaminu, wskazujący, iż *Właściciele zwierząt ponoszą pełną odpowiedzialność za wszelkie szkody wyrządzone przez należące do nich zwierzęta* w sposób istotny narusza art. 4 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy, 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 regulowania innych zagadnień, poza obowiązkami osób utrzymujących zwierzęta domowe, które mają na celu ochronę przed zagrożeniem, uciążliwością oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Rada Gminy Rymań, w Rozdziale 8. Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXVIII/146/12, zatytułowanym „Zasady utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej”, postanowiła kolejno w **§25 ust. ust. 3 i 4**, że *Padle zwierzęta gospodarskie należy przekazać do unieszkodliwienia przedsiębiorcy prowadzącemu działalność w tym zakresie oraz że Obowiązek usunięcia padłych zwierząt gospodarskich spoczywa na właścicielu zwierząt*. Tymczasem, problematykę utylizacji (unieszkodliwiania) zwłok zwierzęcych regulują przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 1774/2002/WE z dnia 3 października 2002 r., ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do

spożycia przez ludzi (Dz. Urz. WE L 273 z 10 października 2003 r., s. 1 i WE L 19 z 19 stycznia 2005 r., s. 27 oraz s. 34), a także ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.), stąd jej ponowne normowanie w akcie prawa miejscowego jest normatywnie zbędne i uzasadnia stwierdzenie nieważności powołanych przepisów Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Rymań.

W Rozdziale 10. Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXVIII/146/12 Rada Gminy Rymań przewidziała w §30 karę grzywny jako sankcję za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie, przekraczając tym samym zakres upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nie przewiduje możliwości wprowadzania na jego podstawie takich regulacji, nadto, sankcja ta została wprowadzona wolą ustawodawcy w art. 10 ust. 2a tego aktu.

Mając na uwadze wszystkie wskazane wyżej nieprawidłowości, w świetle zaprezentowanej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji uznać należy, że stwierdzenie nieważności §2 oraz §4 w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2012 r.” uchwały Nr XXVIII/146/12 Rady Gminy Rymań z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rymań* oraz §3 pkt 7 w zakresie wyrazów „oraz uciążliwości dla sąsiadów”, §8 ust. 3, §12 ust. 1, §13 w zakresie wyrazów „na równej i utwardzonej nawierzchni”, §16 pkt 2, §21 ust. 4, §25 ust. 3 i 4 i §30 Załącznika Nr 1 do tej uchwały, jest konieczne i w pełni 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 Gminy Rymań;
- 2) a/a.