



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 24 lipca 2020 r.

Poz. 3539

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.178.2020.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 21 lipca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

§ 11. ust. 1 pkt 2 oraz **§ 12 ust. 1, ust. 2 i ust. 3** Załącznika do uchwały Nr XXIX/230/2020 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Drawsko Pomorskie.

Uzasadnienie

W dniu 25 czerwca 2020 r. Rada Miejska w Drawsku Pomorskim podjęła uchwałę Nr XXIX/230/2020 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Drawsko Pomorskie. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 1 lipca 2020 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowią art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁾. Zgodnie z treścią pierwszej z powołanych regulacji *rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego*. W myśl natomiast art. 4 ust. 2 tej ustawy *regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:*

1) wymagań w zakresie:

- a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,
- b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,
- c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
- d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

¹⁾ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.).

- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;
- 2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;
- 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.

W tym miejscu podkreślić należy, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ 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 naruszać granic delegacji ustawowej.

Organ nadzoru po szczegółowym przeanalizowaniu treści uchwały Nr XXIX/230/2020 stwierdza, że przyjęty przez organ stanowiący Gminy Drawsko Pomorskie w dniu 25 czerwca 2020 r. regulamin utrzymania czystości i porządku narusza w sposób istotny art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z uwagi na wprowadzenie takich obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, które nie są związane z ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Rada Miejska wprowadziła bowiem wymóg dbania o stan zdrowia zwierząt i zapewnienia im odpowiedniej opieki weterynaryjnej, co ma zapobiec rozprzestrzenianiu się chorób (§ 11 ust. 1 pkt 2), ustanowiła zakaz wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do piaskownic (§ 12 ust. 1 pkt 1), do obiektów użyteczności publicznej (§ 12 ust. 1 pkt 2), jak też zabroniła utrzymywania zwierząt domowych w mieszkaniach w ilościach stwarzających uciążliwość dla zamieszkujących w nich ludzi, w szczególności prowadzenia hodowli psów lub kotów (§ 12 ust. 2) oraz zwierząt w pomieszczeniach wspólnego użytku, w szczególności prowadzenia tam hodowli psów lub kotów, chyba że właściciel nieruchomości postanowił inaczej (§ 12 ust. 3).

Pierwszy z kwestionowanych przepisów dotyczący dbania o zdrowie zwierząt i zapewnienia im opieki weterynaryjnej, w ocenie organu nadzoru, nie ma na celu stricte zapobiegania uciążliwościom, zagrożeniom, czy też zanieczyszczeniom terenów publicznych, a tylko tych kwestii mogą dotyczyć nakładane w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe. Dodatkowo, szereg rozwiązań w tym zakresie wprowadza ustawa o ochronie zwierząt³⁾ (w tym wymóg humanitarnego utrzymywania zwierząt domowych i zapewnienia im pomieszczenia chroniącego je przed zimnem, upałami i opadami atmosferycznymi, z dostępem do światła dziennego, umożliwiającego swobodną zmianę pozycji

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁾ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638).

ciała, odpowiednią karmę i stały dostęp do wody) oraz ustawie o ochronie zdrowia zwierząt⁴⁾, z której wynika obowiązek szczepienia psów przeciwko wściekliznie (art. 56 ust. 1).

Pozostałe z kolei wyżej wymienione przepisy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące zakazów wprowadzania zwierząt na określone tereny także nie mieszczą się w granicach przyznanej radzie miejskiej kompetencji. Jak argumentuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3084/17, wprowadzenie zakazu wchodzenia z psami do terenów wspólnego użytku nie ma nic wspólnego z nakładaniem obowiązków (o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) ponieważ są one wówczas niepotrzebne. Sąd zauważył, że nie ma żadnej delegacji ustawowej upoważniającej do wprowadzania zakazu wprowadzania psów do parku miejskiego. Natomiast ustanowienie ewentualnych nakazów określonego postępowania ze zwierzętami oraz stworzenie specjalnych wydzielonych i ogrodzonych stref dla odwiedzających park z psami mogłoby być uznane za spełniające wymogi delegacji ustawowej zawartej w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z analogicznych względów za nieprawidłowe należy uznać wprowadzenie zakazu utrzymywania zwierząt domowych w § 12 ust. 2 i ust. 3 Załącznika do uchwały Nr XXIX/230/2020, ponieważ prawodawca upoważnił radę miejską do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem bądź uciążliwością, co nie może być utożsamiane z kompetencją do wprowadzenia zakazów ich utrzymywania.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności **§ 11 ust. 1 pkt 2** oraz **§ 12 ust. 1, ust. 2 i ust. 3** Załącznika do uchwały Nr XXIX/230/2020 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 25 czerwca 2020 r. w *sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Drawsko Pomorskie*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA

⁴⁾ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt (Dz. U. z 2018 r. poz. 1967 z późn. zm.).