



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 01 lipca 2020 r.

Poz. 3130

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.157.2020.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 29 czerwca 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

§ 7. ust. 5, § 11 ust. 5 pkt 2, ust. 6, ust. 7, § 12 ust. 3 pkt 1 Załącznika do uchwały Nr XX/118/2020 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie *uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Maszewo*.

Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2020 r. Rada Miejska w Maszewie podjęła uchwałę Nr XX/118/2020 w sprawie *uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Maszewo*.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 5 czerwca 2020 r.

W toku badania legalności tego aktu stwierdzono, że w części, w stopniu istotnym narusza on obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁾, zgodnie z którym *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*. Artykuł 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa zaś zakres spraw, który uregulowany musi zostać w uchwalanym przez radę gminy regulaminie, a mianowicie wskazuje, że: *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,*

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.).

- c) *uprzątkania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,*
- d) *mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;*
- 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, 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. Bezsprzeczne pozostaje również fakt, iż regulamin utrzymania czystości i porządku może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 4 ust. 2 ustawy, wyłącznie w zakresie przewidzianym przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2a, zgodnie z brzmieniem którego *rada gminy może w regulaminie:*

- 1) *wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;*
- 2) *postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;*
- 3) *określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;*
- 4) *określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;*
- 5) *określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny.*

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

Cytowane przepisy stanowią delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem normowania uchwałą rady gminy. Nie przyznają one kompetencji radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego obejmujących zagadnienia inne niż w nich wymienione, ani stanowienia regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, ponieważ oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej³⁾.

Jednocześnie, regulacja art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że uchwalając na jej podstawie regulamin utrzymania czystości i porządku rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień⁴⁾.

W ocenie organu nadzoru, za przekroczenie delegacji ustawowej uznać należy przepis §7 ust. 5 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Maszewo, w brzmieniu: *Organizator imprezy masowej na własny koszt zobowiązany jest:*

- 1) *wyposażyć nieruchomość, na której organizowana jest impreza w wystarczającą ilość urządzeń do gromadzenia odpadów,*
- 2) *usunąć odpady niezwłocznie po zakończeniu imprezy,*
- 3) *opróżnić przenośne toalety oraz usunąć je niezwłocznie po zakończeniu imprezy.*

Wątpliwości organu nadzoru nie budzi bowiem fakt, iż nakładanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie obowiązków na podmioty inne niż właściciele nieruchomości stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵⁾.

W Rozdziale 7. pt. *Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku* Regulaminu, Rada Miejska w Maszewie wprowadziła regulacje, które – zdaniem wojewody – nie mieszczą się w delegacji określonej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W § 11 ust. 5 pkt 2, ust. 6, ust. 7 Regulaminu Rada postanowiła bowiem, że: *osoba posiadająca zwierzę domowe zobowiązana jest do niewprowadzania zwierzęcia do obiektów użyteczności publicznej oraz na tereny placów zabaw. Właściciele, którzy w nienależyty sposób sprawują opiekę nad swoimi psami ponoszą koszty ich schwytania, dowozu i utrzymania w schronisku dla bezdomnych zwierząt. Padlinę zwierząt należy usuwać niezwłocznie, poprzez przekazanie zwłok zwierzęcia przedsiębiorcy prowadzącemu działalność gospodarczą w zakresie odbioru odpadów lub posiadającemu zezwolenie na transport tego typu odpadów albo zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalania zwłok zwierzęcych i ich części, na podstawie indywidualnej umowy zawartej pomiędzy właścicielem zwierzęcia, a tym przedsiębiorcą.*

Zgodnie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach *regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie: obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.*

Z cytowanego unormowania 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. Rada nie jest natomiast uprawniona do formułowania w regulaminie dowolnych obowiązków odnoszących się do osób utrzymujących zwierzęta domowe.

I tak, brak jest podstaw do formułowania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe obowiązków już uregulowanych w aktach wyższego rzędu, co uczyniła Rada Miejska w Maszewie w §11 ust. 6 Regulaminu, w którym uregulowała zagadnienie dotyczące ponoszenia kosztów schwytania i dowozu do schroniska zwierzęcia uznanego za bezdomne. Kwestie dotyczące wyłapywania zwierząt bezdomnych uregulowane są w ww. ustawie o ochronie zwierząt, jak i w podejmowanych przez rady gmin, a oparciu o art. 11a ust. 1 tej ustawy programach opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, nie ma

³⁾ Por. wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 959/14.

⁴⁾ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 507/13.

⁵⁾ Por. wyroki: NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12 i WSA w Warszawie z dnia 26 października 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 220/17.

więc podstaw prawnych do zamieszczania takich norm w regulaminie. Także art. 4 ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przyznaje organowi stanowiącemu gminy uprawnienia do zawierania w regulaminie przepisów (w tym nakładania obowiązków) dotyczących pozbywania się zwłok zwierząt⁶⁾, które to unormowane zostały w przepisach ustawy o ochronie zwierząt, ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁷⁾, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego)⁸⁾, a także art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Również przepis §11 ust. 5 pkt 2 Regulaminu zakazujący wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, w ocenie organu nadzoru, narusza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z regulacji zawartej w tym przepisie wynika jednoznacznie, że przyznaje ona radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych 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 na określone tereny i do określonych miejsc⁹⁾.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, iż formułowanie różnego rodzaju zakazów i nakazów, w tym również zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc ustawodawca przyznał radzie gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącym, że *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, jednakże uregulowanie powyższego może być dokonane wyłącznie odrębną uchwałą, nie zaś w regulaminie czystości i porządku w danej gminie.

W Rozdziale 8 Regulaminu Rada Miejska w Maszewie, wypełniając delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, określiła wymagania odnośnie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, wskazując w § 12 ust. 3 pkt 1, że *prowadzący chów zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej zobowiązani są: składać obornik na terenie płaskim, nie przepuszczającym wody, tak by odcieki nie mogły przedostawać się na teren sąsiednich nieruchomości oraz nie przesiąkały do gruntu*.

W przypadku cytowanego wyżej postanowienia § 12 ust. 3 pkt 1 kwestionowanego Regulaminu, organ nadzoru uznał, że Rada Miejska w Maszewie powtórzyła istniejącą regulację prawną i dokonała jej nieuprawnionej modyfikacji przez nałożenie obowiązku składowania obornika, na terenie płaskim, nie przepuszczającym wody, tak by odcieki nie mogły przedostawać się na teren sąsiednich nieruchomości oraz nie przesiąkały do gruntu – w sytuacji, kiedy kwestia przechowywania nawozów naturalnych została już uregulowana w ustawie Prawo wodne¹⁰⁾ (art. 104a w zw. z art. 106 ust. 4) oraz w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”¹¹⁾.

⁶⁾ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 5/16.

⁷⁾ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2018 r. poz. 1967 z późn. zm.).

⁸⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) - (Dz. Urz. WE L 300 z 14 listopada 2009 r. z późn. zm.).

⁹⁾ Wyroki: WSA w Gliwicach z dnia 19 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/GI 408/17, WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 784/14, WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 784/13 i z dnia 10 października, sygn. akt IV SA/Po 492/13.

¹⁰⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r., poz. 310 z późn. zm.).

¹¹⁾ Rozporządzenie z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia "Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu" (Dz. U. z 2020 r., poz. 243).

Mając na uwadze przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym argumentację, stwierdzenie nieważności § 7 ust. 5, § 11 ust. 5 pkt 2, ust. 6, ust. 7, § 12 ust. 3 pkt 1 Załącznika do uchwały Nr XX/118/2020 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 28 maja 2020 r. w *sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Maszewo*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Tomasz Hinc