



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 5 listopada 2020 r.

Poz. 4895

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.280.2020.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 2 listopada 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, poz. 1378)

stwierdzam nieważność

§ 3. ust. 1 pkt 8 w zakresie wyrazów „utrzymanie w należyłym stanie zieleni znajdującej się na terenie nieruchomości poprzez systematyczne koszenie trawy i usuwanie chwastów z chodników”, § 11 pkt 3, pkt 5, pkt 7, pkt 8 uchwały Nr XX/232/2020 Rady Miejskiej w Stargardzie z dnia 29 września 2020 r. w sprawie *uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Stargard*.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2020 r. Rada Miejska w Stargardzie podjęła uchwałę Nr XX/232/2020 w sprawie *uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Stargard*.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 6 października 2020 r.

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 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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.

Analiza przepisów uchwały Nr XX/232/2020 Rady Miejskiej w Stargardzie, w kontekście powyższych rozważań, prowadzi do wniosku, że § 3 ust. 1 pkt 8 tego aktu w zakresie wyrazów „utrzymanie w należyтым stanie zieleni znajdującej się na terenie nieruchomości poprzez systematyczne koszenie trawy i usuwanie chwastów z chodników”, wprowadzony został z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Rada Miejska w Stargardzie w kwestionowanym unormowaniu postanowiła bowiem, że *właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez dbanie o estetykę otoczenia, a w szczególności o niedopuszczenie do zalegania i rozpraszania odpadów, utrzymanie w należyтым stanie zieleni znajdującej się na terenie nieruchomości poprzez systematyczne koszenie trawy i usuwanie chwastów z chodników.*

Jak wskazano powyżej, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin określać może szczegółowe zasady dotyczące wymagań w zakresie uprzątkania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Nie znajduje jednakże oparcia w tym upoważnieniu wprowadzenie do regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Stargard obowiązków w zakresie utrzymania w należyтым stanie zieleni, czy też systematyczne koszenie trawy i usuwanie chwastów z chodników.

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

W Rozdziale 5. pt. *Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku* Regulaminu, Rada Miejska w Stargardzie 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 pkt 3, pkt 5, pkt 7, pkt 8 Regulaminu Rada postanowiła bowiem, że:

osoby utrzymujące na obszarze miasta zwierzęta domowe są zobowiązane do zachowania środków ostrożności, a w tym:

- niewyprowadzania zwierząt w miejscach publicznych przeznaczonych do wypoczynku i rekreacji tj: na place zabaw, siłownie zewnętrzne, boiska;
- przy przewozie środkami miejskiej komunikacji publicznej:
 - a) psy muszą być trzymane na smyczy i w kagańcu lub przewożone w przystosowanych do tego transporterach lub pojemnikach,
 - b) pozostałe zwierzęta muszą być przewożone w przystosowanych do tego transporterach lub pojemnikach;
 - przekazywanie zwłok zwierząt domowych do spalarni zwłok zwierzęcych lub do specjalnie utworzonych grzebowisk dla zwierząt lub do innych przeznaczonych do tego miejsc;
 - utrzymujący zwierzęta egzotyczne, w szczególności pajęczaki, gady, płazy, ptaki w lokalach mieszkalnych lub użytkowych zobowiązani są zabezpieczyć je przed wydostaniem się z pomieszczenia.

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. Przepis 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 zwierząt³⁾, które to unormowane zostały w przepisach ustawy o ochronie zwierząt⁴⁾, ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁵⁾, 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)⁶⁾, a także art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Również przepis § 11 pkt 3, pkt 5 Regulaminu zakazujący wyprowadzania zwierząt w miejscach publicznych oraz regulujący kwestię ich przewozu środkami miejskiej komunikacji 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

³⁾ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 5/16.

⁴⁾ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r., poz. 638).

⁵⁾ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421).

⁶⁾ 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.).

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 miejsc⁷⁾.

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 oraz zasady przewozu zwierząt środkami miejskiej komunikacji publicznej 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* oraz w art. 15 ust. 5 ustawy Prawo przewozowe⁸⁾, w myśl którego *w odniesieniu do gminnego regularnego przewozu osób oraz przewozów osób i bagażu taksówkami przepisy porządkowe określa rada gminy*, jednakże uregulowanie powyższych kwestii może być dokonane wyłącznie odrębnymi uchwałami, nie zaś w regulaminie czystości i porządku w danej gminie.

Również, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego Rada Miejska w Stargardzie wprowadziła do Regulaminu regulacje dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta egzotyczne. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy upoważnił organ gminy do uregulowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w rozumieniu art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt, a do takich zwierząt nie należą z pewnością zwierzęta egzotyczne. W tej sytuacji brak jest podstaw do regulowania w takim akcie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta egzotyczne.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 8 w zakresie wyrazów „utrzymanie w należytym stanie zieleni znajdującej się na terenie nieruchomości poprzez systematyczne koszenie trawy i usuwanie chwastów z chodników”, § 11 pkt 3, pkt 5, pkt 7, pkt 8 uchwały Nr XX/232/2020 Rady Miejskiej w Stargardzie z dnia 29 września 2020 r. w sprawie *uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Stargard*, 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. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA

⁷⁾ 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.

⁸⁾ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r., poz. 8).