



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 07 stycznia 2020 r.

Poz. 124

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.753.2019.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 20 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, poz. 1309, poz. 1696, poz. 1815)

stwierdzam nieważność

§ 14 pkt 3 w zakresie wyrazów „posiadanie łopatkki i woreczka do zbierania odchodów zwierząt”, § 14 pkt 4 i § 14 pkt 5 uchwały Nr XII/86/2019 Rady Gminy Brojce z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brojce.

Uzasadnienie

W dniu 27 listopada 2019 r. Rada Gminy Brojce podjęła uchwałę Nr XII/86/2019 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brojce. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 4 grudnia 2019 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,
- 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, 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. Bezspornym 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.

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 ustawowej.

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

Jedną z kwestii, która musi zostać uregulowana w podejmowanej w oparciu o art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uchwale jest – wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 6 tego aktu - określenie szczególnych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących *obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.*

W Rozdziale 6. uchwały Nr XII/86/2019 Rada Gminy Brojce wypełniła delegację wynikającą z ww. przepisu, jednocześnie jednak wprowadzając normy wykraczające poza zakres przyznany przez ustawodawcę do uregulowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. I tak, zdaniem organu nadzoru, § 14 pkt 3 w zakresie wyrazów „posiadanie łopatki i woreczka do zbierania odchodów zwierząt oraz”, § 14 pkt 4 i § 14 pkt 5 uchwały w sposób istotny naruszają art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W § 14 pkt 3 uchwały Nr XII/86/2019 Rada Gminy Brojce nałożyła na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązek posiadania łopatki i woreczka do zbierania odchodów zwierząt, co – w ocenie organu nadzoru – nie mieści się w dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada gminy posiada kompetencję do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale wyłącznie takich które dotyczą po pierwsze – ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, po drugie – przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych dla wspólnego użytku. W dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 6 tej ustawy mieści się oczywiście możliwość wskazania przez Radę obowiązku usuwania zanieczyszczeń, ale bez wskazania sposobu ich usunięcia i nałożenia na mieszkańców bezwzględnie obowiązku posiadania urządzeń do zbierania odchodów. Nie jest bowiem istotne to, w jaki sposób osoba wyprowadzająca psa lub inne zwierzę domowe usunie pozostawione przez niego nieczystości i przy pomocy jakich przyborów. Znaczenie ma jedynie wykonanie obowiązku usunięcia zanieczyszczeń, który przewidziany został w § 14 pkt 3 uchwały. Ustawowemu celowi ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku służy obowiązek usunięcia zanieczyszczeń przez osoby wyprowadzające psy i inne zwierzęta domowe, ale już nie to w jaki sposób osoba utrzymująca zwierzęta domowe tego dokona.

W § 14 pkt 4 i 5 uchwały Nr XII/86/2019 organ stanowiący Gminy Brojce zamieścił zakazy wprowadzania psów i innych zwierząt domowych na określone w tych unormowaniach tereny, zastrzegając, iż jest to możliwe jeżeli zarządca, właściciel lub administrator obiektu zarządzi inaczej (wyrazi na to zgodę). W zakresie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie mieści się kompetencja do formułowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie takich regulacji. Ustawodawca nie upoważnił bowiem rady gminy do formułowania zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny, ale do takiego ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy ani nie zagrażał przebywającym tam osobom, jak również nie spowodował zanieczyszczenia tego terenu³⁾.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności § 14 pkt 3 w zakresie wyrazów „posiadanie łopatki i woreczka do zbierania odchodów zwierząt”, § 14 pkt 4 i § 14 pkt 5 uchwały Nr XII/86/2019 Rady Gminy Brojce z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brojce, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na 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.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Tomasz Hinc

³⁾ 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, WSA w Bydgoszczy z dnia 27 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 130/12 i z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 193/11.