



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 2 grudnia 2015 r.

Poz. 4922

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-3.4131.322.2015.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 30 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

**stwierdzam nieważność**

- § 3 ust. 6,
- § 11 pkt 4 w zakresie wyrazów „na równej, utwardzonej nawierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się wody i błota; miejsce ich usytuowania właściciel nieruchomości jest obowiązany utrzymywać w czystości”,
- § 14 ust. 3 pkt 1 w zakresie wyrazów „wyłącznie przez osoby dorosłe”,
- § 14 ust. 3 pkt 3 w zakresie wyrazów „na żądanie osób znajdujących się w bliskiej odległości opiekun musi ponownie założyć smycz”

*Załącznika do uchwały Nr XIV/92/15 Rady Gminy Kobylanka z dnia 29 października 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kobylanka.*

#### Uzasadnienie

W dniu 29 października 2015 r. Rada Gminy Kobylanka podjęła uchwałę Nr XIV/92/15 w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kobylanka.*

Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 6 listopada 2015 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały ww. uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>1)</sup>, 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) *uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,*
  - c) *mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;*

---

<sup>1)</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.).

- 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) wyznaczenia 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, zaliczonym 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 wykraczać poza zakres delegacji ustawowej. W związku z tym, bezspornym pozostaje fakt, iż regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać 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 uchwały Nr XIV/92/15 Rady Gminy Kobylanka w świetle wyżej poczynionych uwag, uznać należy, że wskazane na wstępie jej unormowania w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny.

Uzasadniając powyższe stanowisko wskazać należy na brzmienie § 3 ust. 6 Załącznika do kwestionowanego aktu. W unormowaniu tym Rada Gminy Kobylanka postanowiła, że *dopuszcza się spalanie liści oraz gałęzi drzew 2 razy w roku w terminie od 1 marca do 20 kwietnia oraz od 15 października do 30 listopada z zachowaniem wszelkich wymogów prawnych w powyższej kwestii.*

Nie budzi wątpliwości, iż unormowanie to nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego przyznanego organowi stanowiącemu gminy (art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku w gminach).

Dodatkowo, zaznaczenia wymaga, że zagadnienia dotyczące wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi prawodawca uregulował w ustawie o odpadach<sup>2)</sup>. Zgodnie z treścią art. 31 ust. 7 tego aktu *dopuszcza się spalanie zgromadzonych pozostałości roślinnych poza instalacjami i urządzeniami, chyba że są one objęte obowiązkiem selektywnego zbierania.* Tymczasem, w § 3 ust. 3 pkt 4 Załącznika do uchwały Nr XIV/92/15 Rada Gminy Kobylanka postanowiła, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do prowadzenia selektywnego zbierania odpadów biodegradowalnych zielonych. Zatem, w myśl cyt. przepisu ustawy o odpadach, spalanie tychże odpadów poza instalacjami i urządzeniami na terenie Gminy

<sup>2)</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.).

Kobylanka jest wykluczone, a wyrażenie na to zgody w § 3 ust. 6 stoi w oczywistej sprzeczności z przywołaną regulacją ustawową.

Przepis **§ 11 pkt 4** Załącznika do uchwały Nr XIV/92/15 Rady Gminy Kobylanka stanowi, że *pojemniki (w tym worki) do gromadzenia odpadów komunalnych należy ustawić w miejscach łatwo dostępnych dla osób z nich korzystających, na równej, utwardzonej nawierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się wody i błota; miejsce ich usytuowania właściciel nieruchomości jest obowiązany utrzymywać w czystości.*

Przywołane unormowanie, w zaznaczonym zakresie, uznać należy za niezgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, w szczególności z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w którym prawodawca upoważnił radę gminy do określenia wymagań dotyczących *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.*

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada zatem kompetencję do określenia warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Nie ma natomiast uprawnień do formułowania wymagań w powyższym zakresie w odniesieniu do miejsc, w których pojemniki takie są rozmieszczone. Wskazać również trzeba, że sformułowany przez Radę Gminy Kobylanka wymóg dotyczący miejsc usytuowania pojemników na odpady komunalne nie mieści się w zakresie pojęcia „warunki rozmieszczenia”. Rozmieszczenie należy rozumieć bowiem jako występowanie w przestrzeni, natomiast rozmieścić to ulokować coś w różnych miejscach czegoś. Realizacja dyspozycji normy zawartej w przywołanym przepisie nie może jednak nastąpić poprzez wskazywanie, że miejsce, w którym ustawiane są pojemniki musi spełniać określone wymagania – w tym, że nawierzchnia ma być utwardzona, i zabezpieczona przed zbieraniem się wody i błota.

W **§ 14 ust. 3pkt 1** kwestionowanego Regulaminu Rada Gminy Kobylanka postanowiła, że *właściciel lub opiekun psa zobowiązany jest do wyprowadzania psa lub innego zwierzęcia domowego na smyczy, a psa rasy uznanej za agresywną - na smyczy i w kagańcu wyłącznie przez osoby dorosłe. Z kolei, pkt 3 tego unormowania stanowi, że zwolnienie psa ze smyczy dozwolone jest tylko wtedy, gdy pies jest w kagańcu, w miejscach do tego przeznaczonych, odpowiednio oznakowanych przez zarządcę terenu i tylko wtedy, gdy opiekun psa sprawuje pełną, bezpośrednią kontrolę nad jego zachowaniem; na żądanie osób znajdujących się w bliskiej odległości opiekun musi ponownie założyć smycz.*

Analiza cyt. regulacji prowadzi do wniosku, że we wskazanym zakresie nie stanowią one wykonania delegacji ustawowej, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy. Stosownie do treści delegacji wynikającej z cyt. przepisu, w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Z regulacji tej 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 przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nadto, wskazania wymaga, że w polskim systemie prawa brak jest definicji pojęcia „osoby dorosłej”. Niezależnie od powyższego, bezspornym jest, że rada gminy nie została wyposażona przez prawodawcę w kompetencję do nakazania mieszkańcom, aby psy ras uznawanych za agresywne były prowadzone wyłącznie przez osoby „dorośle”, nawet wówczas gdyby pojęcie to odnosiło się do osób pełnoletnich i tylko w tym rozumieniu zostało użyte, czy też nakładania na właścicieli zwierząt domowych obowiązku stosowania się do poleceń innych osób. Takie postanowienie stanowi bez wątpienia ograniczenie swobód obywatelskich do działania według własnego wyboru i woli.

Biorąc zatem pod uwagę przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzić należy, że § 3 ust. 6, § 11 pkt 4 w zakresie wyrazów „na równej, utwardzonej nawierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się wody i błota; miejsce ich usytuowania właściciel nieruchomości jest obowiązany utrzymywać w czystości”, § 14 ust. 3 pkt 1 w zakresie wyrazów „wyłącznie przez osoby dorosłe”, § 14 ust. 3 pkt 3 w zakresie wyrazów „na żądanie osób znajdujących się w bliskiej odległości

opiekun musi ponownie założyć smycz" Załącznika do uchwały Nr XIV/92/15 Rady Gminy Kobylanka z dnia 29 października 2015 r. w sprawie *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kobylanka* naruszają obowiązujący porządek prawny w sposób uzasadniający skorzystanie z uprawnienia przewidzianego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. stwierdzenie ich nieważności.

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.

Wojewoda Zachodniopomorski

**Marek Tałasiewicz**