



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI



Rada Miejska

ZRM

30.01.13 r.

OK



Szczecin, dnia 24 stycznia 2013 r.

NK.3.4131.47.2013.KJ

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230 z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281, z 2012 r., poz. 567)

stwierdzam nieważność

§3 uchwały Nr XXXI/339/12 Rady Miejskiej w Pyrzycach z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pyrzyce oraz:

- §3 pkt 7 w zakresie wyrazów: „lub organizatorzy tych imprez - w porozumieniu z właścicielem -” i pkt 8;
- §5 w zakresie wyrazów: „nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości oraz”;
- §6;
- §19 ust. 2;
- §27;
- §28;
- §31 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 1 i 2, ust. 3 w zakresie wyrazów: „a psy ras uznawanych za agresywne, ich mieszańce oraz inne zagrażające otoczeniu, wyłącznie przez osoby dorosłe”, ust. 5 i ust. 7,
- §33 ust. 3;
- Rozdziału IX pt. „PRZEPISY KOŃCOWE” załącznika do ww. aktu.

Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2012 r. Rada Miejska w Pyrzycach podjęła uchwałę Nr XXXI/339/12 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pyrzyce.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XXXI/339/12 stanowi art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach



(Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.), 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) uprzątkanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

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 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.

Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym 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.

W §3 uchwały Nr XXXI/339/12 Rada Miejska w Pyrzycach postanowiła, iż: *Traci moc Uchwała Nr LV/455/09 Rady Miejskiej w Pyrzycach z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pyrzyce (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 19, poz. 378).* Mając na uwadze, że w §4 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż akt ten wchodzi w życie *po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego*, na podstawie zakwestionowanego §3 dotychczas obowiązująca uchwała w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pyrzyce utraciłaby moc obowiązującą po upływie terminu wskazanego w §4 uchwały Nr XXXI/339/12. Powyższe postanowienie pozostaje w rażącej sprzeczności z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.), zgodnie z którym *regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalone przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych regulaminów, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, i mogą być zmieniane w zakresie upoważnienia zawartego w ustawie zmienianej w art. 1.* Ze względu na fakt, że powyższa ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., stwierdzić trzeba, iż wszystkie regulaminy podjęte przed jej wejściem w życie - w tym przyjęty przez Radę Miejską w Pyrzycach uchwałą Nr LV/455/09 z dnia 26 listopada 2009 r. - utraciły moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2013 r. W świetle przepisu art. 22 ust. 2 ww. ustawy nie jest zatem prawnie dopuszczalne określenie utraty mocy obowiązującej uchwały Nr LV/455/09 po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w sytuacji, gdy na podstawie przepisu rangi ustawowej akt ten utracił moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2013 r. Z tego powodu przepis §3 uchwały musi zostać uchylony przez organ nadzoru.

W Rozdziale II załącznika do uchwały Nr XXXI/339/12 Rada Miejska w Pyrzycach zawarła „wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości”, w ramach których w **§3 pkt 7** postanowiła, iż: *właściciele terenów, na których organizowane są imprezy masowe, lub organizatorzy tych imprez – w porozumieniu z właścicielem – zobowiązani są do zapewnienia dostatecznej liczby pojemników bądź kontenerów do gromadzenia odpadów oraz odpowiedniej ilości szaleatów przenośnych.* Stwierdzić należy, iż przepis ten, w części zobowiązującej organizatorów imprezy masowej do wyposażania terenów, na których organizowane są imprezy w określone w tym przepisie pojemniki, kontenery oraz szaleaty przenośne, stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. 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 (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12).

W **§3 pkt 8** Regulaminu Rada Miejska postanowiła, natomiast, iż *właściciele nieruchomości niezabudowanej zapewniają utrzymanie jej w odpowiednim stanie czystościowo-porządkowym poprzez usuwanie na bieżąco zalegających odpadów, wykaszanie trawy, usuwanie dziko rosnących krzewów itp.* Należy zauważyć, iż wprowadzenie

w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powyższej regulacji nastąpiło z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie bowiem z pkt 1 lit. b przywołanego przepisu, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące wymagań w tym zakresie, obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jednocześnie na mocy art. 5 ust. 1 pkt 4 właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymania czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej, służącą dla ruchu pieszego, położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Wskazane przepisy nakładają zatem na właściciela nieruchomości obowiązek usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jedynie z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Bezsprzecznie zatem należy uznać, iż ww. regulacja załącznika do uchwały Nr XXXI/339/12 Rady Miejskiej w Pyrzycach narusza obowiązujące prawo, które nie nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie utrzymywania czystości i porządku na częściach nieruchomości nie służących użytkowi publicznemu.

W §5 Regulaminu Rada Miejska w Pyrzycach określiła wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, do czego upoważniona jest na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy jednak zauważyć, iż przepis §5 Regulaminu, w części wprowadzającej uzależnienie możliwości napraw pojazdów od braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) i stanowi istotne naruszenie tego przepisu (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12).

W załączniku do uchwały Nr XXXI/339/12 Rada Miejska w Pyrzycach wprowadziła następujące zakazy:

- sformułowane w §6 Regulaminu, stanowiącym, iż: *Mając na uwadze zasady utrzymania czystości i porządku, zabrania się:*
 - 1) *odprowadzania nieczystości ciekłych do rowów otwartych, zbiorników wodnych, kanalizacji deszczowej oraz pompowania ich na pola, łąki, itp.;*
 - 2) *wysypywania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych;*
 - 3) *zajmowania pasa drogowego w celu składowania odpadów, materiałów budowlanych, nie użytkowanego sprzętu i innych, bez zgody zarządcy drogi;*
- sformułowany w §28 Regulaminu, stanowiącym, iż: *Zabrania się splawiania do wód śniegu i błota pośniegowego wywożonego z terenów zanieczyszczonych, a w szczególności z miejsc publicznych miasta, z dróg, parkingów, terenów przemysłowych, baz transportowych, itp.*

W ocenie organu nadzoru, zawarcie w uchwale w przedmiocie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powyższych regulacji nastąpiło z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z lit. b pkt 1 przywołanego przepisu, regulamin określa *szczególne zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.* Wskazany przepis nie upoważnia organu stanowiącego do wprowadzania zakazów w zakresie pozbywania się zanieczyszczeń. Zrealizowanie upoważnienia wynikającego z przywołanego

powyżej unormowania powinno mieć charakter pozytywny – poprzez wskazanie, w jaki sposób należy uprzątać zanieczyszczenia oraz pozbywać się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych, nie zaś poprzez formułowanie zakazów w tym zakresie. Ponadto, zauważyć należy, iż zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, określone zostały w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 185, poz. 1243 ze zm.) - por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1484/10 i wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1524/12. Dodatkowo, mając na uwadze zapis §6 pkt 3 Regulaminu, wskazania wymaga, iż wszelkie sprawy związane z zajmowaniem pasa drogowego reguluje ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.). Przede wszystkim, precyzuje ona, dokonywania jakich czynności zabrania się w obrębie pasa drogowego, a mianowicie - zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy - zabrania się w szczególności *lokalizacji obiektów budowlanych, umieszczania urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego*. Ponadto, zauważyć należy, iż *zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji administracyjnej* (art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych).

W §19 ust. 2 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pyrzyce organ stanowiący zobowiązał właścicieli nieruchomości zabudowanych, wyposażonych w szczelne zbiorniki bezodpływowe do gromadzenia nieczystości ciekłych, do przyłączenia na własny koszt nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Należy zauważyć, iż obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej opisane zostały przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nałożenie, zatem, na właścicieli nieruchomości takich obowiązków w żadnym razie nie stanowi materii, która może zostać uregulowana w uchwale w przedmiocie ustalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w danej gminie – wykracza poza zakres regulaminowy określony w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w związku z czym konieczne jest stwierdzenie nieważności §19 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XXXI/339/12.

Z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach niezbędne jest również uchylenie §27 Regulaminu, w którym Rada Miejska w Pyrzycach postanowiła, iż: *Dopuszcza się w okresie od 15 października do 15 kwietnia spalanie suchych pozostałości roślinnych poza instalacjami i urządzeniami, jeżeli spalanie to nie narusza odrębnych przepisów oraz nie powoduje uciążliwości dla sąsiadów*. Przepis art. 1 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, iż ustawa określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, a także warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie objętym regulacją ustawy. Natomiast zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy, zasady odzysku i unieszkodliwiania odpadów regulują odrębne przepisy. Przede wszystkim jest to ustawa o odpadach, określająca zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a także regulująca kwestię dotyczącą termicznego przekształcania odpadów, w tym, m.in. ich spalania (art. 13 tego aktu). Wobec powyższego stwierdzić należy, iż wprowadzenie w §27 Regulaminu zapisów dotyczących spalania suchych pozostałości roślinnych stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r., II SA/Wr 424/07).

Zgodnie z brzmieniem 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 obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Rada Miejska w Pyrzycach wypełniając w Rozdziale VI Regulaminu delegację wynikającą z cytowanej regulacji uczyniła to z jednoczesnym jej przekroczeniem, ponieważ w **§31 ust. 1 pkt 2** załącznika do uchwały Nr XXXI/339/12 postanowiła, że do obowiązków osób utrzymujących psy należy: *stały skuteczny dozór nad psami i innymi zwierzętami domowymi, z zastrzeżeniem ust. 5*. W ocenie organu nadzoru, przywołane unormowanie dotyczy materii uregulowanej w art. 431 ustawy Kodeks cywilny i zawiera niedopuszczalną prawem modyfikację zawartej tam regulacji ustawowej. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego PWN dozór oznacza "pilnowanie, dogłądanie kogoś lub czegoś". Wynika z tego, że dozór sprowadza się do stałej bezpośredniej obserwacji zwierzęcia. Nałożenie takiego obowiązku jest niewątpliwie sprzeczne z art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl którego każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Nie można ponadto nakładać na obywateli niemożliwych do realizacji obowiązków. Z uregulowania tego wynika konieczność stałego nadzorowania zwierząt także na terenie np. ogrodzonej prywatnej nieruchomości, z której zwierzę nie może się wydostać na teren publiczny. Wkracza ono zatem niewątpliwie w sferę życia prywatnego obywateli, co jest niedopuszczalne biorąc pod uwagę zakres umocowania określony w analizowanej ustawie. Z zapisu regulaminu wynika też obowiązek stałego dozoru w odniesieniu do wszystkich zwierząt domowych, a zatem również nad drobnymi zwierzętami hodowanymi w domach, które nie stanowią jakiegokolwiek niebezpieczeństwa dla ludzi czy innych zwierząt (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 939/11 i wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/OI 317/11).

W **§31 ust. 2 pkt 1 i 2** Regulaminu organ stanowiący Gminy Pyrzyce postanowił, natomiast, iż osobom utrzymującym zwierzęta domowe nie wolno:

- *wprowadzać psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, jak schroniska, lecznice, wystawy, itp.; postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów-przewodników (§31 ust. 2 pkt 1);*
- *wprowadzać psów i innych zwierząt domowych na teren placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk, boisk szkolnych i ogródków przedszkolnych (§31 ust. 2 pkt 2).*

Powyższe unormowania zakazujące wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów oraz na tereny wymienione w cytowanych przepisach, w ocenie organu nadzoru, naruszają 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 domowych na określone tereny i do określonych miejsc (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1536/10 oraz z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 697/11). 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 porządku w danej gminie.

Organ stanowiący gminy nie jest również uprawniony do określenia w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy takiego obowiązku, jaki zawarła Rada Miejska w Pyrzycach w części **§31 ust. 3** Regulaminu, a mianowicie nakazującego wyprowadzania psów ras uznawanych za agresywne, ich mieszkańców oraz innych zagrażających otoczeniu wyłącznie przez osoby dorosłe. Analiza tej regulacji prowadzi do wniosku, że nie stanowi ona wykonania delegacji ustawowej, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy. Przywołany przepis uchwały budzi także wątpliwości ze względu na fakt, iż 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, mieszkańcy tych ras lub inne psy zachowujące się agresywnie były prowadzone wyłącznie przez osoby „dorośle” nawet wówczas gdyby pojęcie to odnosiło się do osób pełnoletnich i tylko w tym rozumieniu zostało użyte. Takie postanowienie stanowi bez wątpienia ograniczenie swobód obywatelskich do działania według własnego wyboru i woli.

Odnośnie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, wskazać również należy, że ograniczenia ustalone przez radę gminy nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Wynika to bezpośrednio z art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi o określeniu przez gminę wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Zatem także **§31 ust. 5 i 7** Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pyrzyce, zawierające postanowienia nakładające obowiązki dotyczące stosownego ogrodzenia i oznakowania nieruchomości, na której poruszają się psy, uznać za wykraczający poza ustawowe upoważnienie (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1568/10).

W Rozdziale VII Regulaminu, poświęconym materii wymienionej w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a mianowicie zasadom utrzymania czystości i porządku w gminie dotyczącym *wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach*, Rada Miejska w Pyrzycach wprowadziła zapis, iż: *Padłe zwierzęta oraz ich części należy dostarczyć do wyznaczonego miejsca ich składowania. Miejsce, o którym mowa wskazuje lekarz weterynarii, który określa warunki z tym związane. Obowiązek dostarczenia ciąży na posiadaczku zwłok zwierzęcia lub jego części (§33 ust. 3 Regulaminu)*. Powyższe, w ocenie organu nadzoru, w żadnej mierze nie mieści się w zakresie przekazanym radzie gminy do unormowania w regulaminie podejmowanym na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Kwestię utylizacji (unieszkodliwiania) zwłok zwierzęcych regulują, ponadto, przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 1774/2002/WE z dnia 3 października 2002 r., ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. WE L 273 z 10 października 2003 r., s. 1 i WE L 19 z 19 stycznia 2005 r., s. 27 oraz s. 34), a także art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W Rozdziale IX Regulaminu pt. **PRZEPISY KOŃCOWE** Rada Miejska w Pyrzycach zawarła postanowienia, w których wskazała organy sprawujące nadzór nad przestrzeganiem przepisów Regulaminu i realizacją obowiązków z niego wynikających oraz określiła uprawnienia osób sprawujących nadzór i obowiązki właścicieli nieruchomości. Organ nadzoru stwierdza, iż przepisy Rozdziału IX w całości naruszają art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nie upoważnia rady gminy do rozstrzygnięcia w uchwale o przedmiotowych kwestiach. Nadto, zauważyć należy, iż stosownie do treści art. 5 ust. 6 ww. ustawy odpowiedzialnym za nadzór realizacji obowiązków określonych w art. 5 ust. 1–4 tego aktu, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), który w przypadku stwierdzenia ich niewykonywania wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku (ust. 7), podlegającą egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r., Nr 229, poz. 1954 ze zm.). Nadto, należy podkreślić, iż organizację, zadania oraz zakres uprawnień straży miejskich wynikają z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.), natomiast policji - z ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.). Zauważenia również wymaga, iż sankcja za nieprzestrzeganie obowiązków wskazanych w regulaminie utrzymania czystości i porządku została przewidziana w art. 10 ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Mając na uwadze wszystkie wskazane wyżej nieprawidłowości, uznać należy, że stwierdzenie nieważności §3 uchwały Nr XXXI/339/12 Rady Miejskiej w Pyrzycach z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pyrzyce oraz §3 pkt 7 w zakresie wyrazów: „lub organizatorzy tych imprez - w porozumieniu z właścicielem -” i pkt 8, §5 w zakresie wyrazów: „nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości oraz”, §6, §19 ust. 2, §27, §28, §31 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 1 i 2, ust. 3 w zakresie wyrazów: „a psy ras uznawanych za agresywne, ich mieszańce oraz inne zagrażające otoczeniu, wyłącznie przez osoby dorosłe”, ust. 5 i ust. 7, §33 ust. 3 i Rozdziału IX pt. „PRZEPISY KOŃCOWE” załącznika do ww. aktu, jest konieczne i uzasadnione.

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



w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO
Ryszard Mićko
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Pyrzycach,
- 2) a/a.