



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 10 listopada 2015 r.

Poz. 3410

### **ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE Nr 111/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 6 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**

uchwały nr XI/95/2015 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 2 października 2015 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Mroczy w części dotyczącej § 3 ust. 2, § 9, § 19 pkt 2 i 3 oraz § 21.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Mroczy ustaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Mrocza po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Nakle nad Notecią.

Podstawę prawną uchwały stanowią przepisy art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.).

W ocenie organu nadzoru zapisy wskazane w dalszej części pisma przedmiotowej uchwały nie mogą pozostać w obrocie prawnym z przyczyn przedstawionych poniżej.

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o porządku i czystości 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. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewniania przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi,
- 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: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, liczby osób korzystających z tych pojemników,
- częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego,
- innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami,

- obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku,
- wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach,
- wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Podkreślenia wymaga, że w powyżej zacytowanym art. 4 ust. 2 ustawodawca ustalił zamkniętą listę spraw, które mogą być przedmiotem uchwalanego regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Prawodawca określił w sposób enumeratywny, co powinna zawierać taka uchwała. A zatem rada nie może w drodze uchwały wychodzić poza zakres spraw wskazanych ustawowo. Brak określenia któregoś z elementów jak i przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa. Pogląd wedle którego w uchwale mogą znaleźć się powtórzenia ustawowe lub też odmienne od ustawowych definicje należy uznać za nietrafny. Jego aprobata prowadziłaby m.in. do nieprawidłowego uznania wyższości uchwał nad ustawami. Organy uchwałodawcze obowiązane są do działania zgodnie z zasadą legalności, a zatem ich akty każdorazowo muszą znaleźć oparcie w konkretnej normie prawnej.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowej uchwale za nieprawidłowe należy uznać następujące postanowienia.

Przepis § 3 ust. 1 regulaminu określa obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu i lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, bezpośrednio przy jej granicy, właściciele nieruchomości realizują poprzez usuwanie tych zanieczyszczeń i umieszczanie ich przy krawężniku chodnika od strony jezdni w sposób niepowodujący zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów. Ustęp 2 stanowi, że zadania określone w ust. 1 powinny być realizowane niezwłocznie po powstaniu zanieczyszczeń, z zastrzeżeniem pkt 2, który stanowi, że najpóźniej do godziny 8.00 – w przypadku wystąpienia zanieczyszczeń w godzinach nocnych tj. od godziny 22.00 do godziny 6.00, do czego brak upoważnienia ustawowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Ol 298/11 uznał, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy może jedynie określić obowiązek uprzątnięcia zanieczyszczeń wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Brak jest natomiast upoważnienia do określenia czasookresu wykonywania tego obowiązku.

Organ nadzoru stoi również na stanowisku, iż zawarty w § 9 regulaminu zakaz wyrzucania do koszy ulicznych odpadów pochodzących z gospodarstw domowych oraz z działalności handlowej, produkcyjnej i usługowej wprowadzony został bez podstawy prawnej.

Ponadto przekroczeniem upoważnienia ustawowego jest § 19 pkt 2 i 3 regulaminu. Zgodnie z punktem 2 osoby utrzymujące zwierzęta domowe, zobowiązane są do zachowania szczególnej ostrożności podczas wyprowadzania psa poza teren nieruchomości, wówczas pies musi być na uwięzi – smyczy ponadto pies duży, uznany za agresywnego lub zachowujący się w sposób agresywny lub zachowujący się w sposób agresywny musi dodatkowo być w kagańcu oraz zgodnie z pkt 3 nie wprowadzania psów i kotów do budynków użyteczności publicznej, sklepów, lokali gastronomicznych, placów zabaw oraz obiektów, w których taki zakaz obowiązuje (vide: wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1455/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1536/10, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12). Zobowiązanie do zachowania szczególnej ostrożności stanowi powtórzenie przepisu art. 77 ustawy z 20 maja 1971 r. kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r., poz. 1094 z późn.zm.). Zobowiązanie to stanowi nadto naruszenie delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 176/12).

Ponadto w odniesieniu do sformułowania „pies duży” sprawę rozpatrywał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, który uznał powołany zapis regulaminu za istotnie naruszający prawo i stwierdził jego nieważność właśnie w stosunku do sformułowania „pies duży”. Sąd uznał, że „pojęcie „pies duży” nie zostało przez uchwałodawcę sprecyzowane, a tym samym, nie znajdując normatywnej regulacji tego pojęcia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego stwierdzić należy, iż tak nieprecyzyjne określenie skutkować może arbitralnością rozstrzygnięć w przypadku badania, czy doszło do naruszenia przedmiotowego przepisu. Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyznością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny (por. wyroki TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX NR 3460; z dnia 11 stycznia 2000 r. K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., KI9/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006., SK 42/05, LEX nr 231203). Posługiwanie się pojęciem nieostrym stanowi naruszenie przepisu art. 2 Konstytucji RP. Nieprecyzyjne, niejasne postanowienia tej uchwały pozbawiają ją charakteru przepisu określającego nakazy i zakazy określonego zachowania się jednostek(...) Brak bowiem jest jasnych, zrozumiałych dla adresatów

norm zachowania, których naruszenie powoduje pociągnięcie do odpowiedzialności określonej w prawie o wykroczeniach (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lipca 2004 r. III SA/Wr 51/04, wyrok WSA z dnia 2 września 2013 r. II SA/Wr 425/13). Natomiast pojęcie psa agresywnego zostało zdefiniowane w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznanych za agresywne (Dz.U. z 2003 r., Nr 77, poz. 687)” (vide wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. Z 4 listopada 2014 r. sygn. akt II SA/Go 663/14).

W ocenie organu nadzoru zapis § 21 regulaminu, w którym Rada postanowiła, że dopuszcza się na terenach zabudowy jednorodzinnej i szeregowej hodowlę kóz, drobiu, królików i gołębi na potrzeby własne pod warunkiem posiadania obiektów i urządzeń służących do gromadzenia odchodów zwierzęcych (szczelne płyty gnojowe, zbiorniki na gnojówkę, odcieki itp.) wykonanych zgodnie z przepisami budowlanymi oraz przepisami odrębnymi, jak i spełniających odpowiednie normy. Dopuszcza się hodowlę gołębi w zabudowie wielorodzinnej przy zachowaniu powyższych warunków. Dokonanie takiego zapisu odnośnie warunków związanych z posiadaniem obiektów i urządzeń służących do gromadzenia odchodów zwierzęcych (szczelne płyty gnojowe, zbiorniki na gnojówkę, odcieki itp.), nie znajduje się w zakresie upoważnienia ustawowego przewidzianego w ustawie. Należy zaznaczyć, że obowiązki w zakresie przechowywania gnojówki i gnojowicy zostały uregulowane w art. 25 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2015 r. Nr 147, poz. 625).

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że wprowadzając w § 21 możliwość dopuszczenia na terenach zabudowy jednorodzinnej i szeregowej hodowli m. in. gołębi jest niezgodne z przepisami prawa. Przepis art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. Nr 133, poz. 921 z późn.). zawiera definicję pojęcia zwierząt gospodarskich, wymieniając w katalogu zamkniętym zwierzęta, które mogą być zaliczone do tej kategorii, tj:

- a) koniowate – zwierzęta gatunków: koń (*Equus caballus*) i osioł (*Equus asinus*),
- b) bydło – zwierzęta gatunków: bydło domowe (*Bos taurus*) i bawoły (*Bubalus bubalus*),
- c) jeleniowate – zwierzęta z gatunków: jelen szlachetny (*Cervus elaphus*), jelen sika (*Cervus nippon*) i daniel (*Dama dama*) utrzymywane w warunkach fermowych w celu pozyskania mięsa lub skór, jeżeli pochodzą z chowu lub hodowli zamkniętej, o których mowa w przepisach prawa łowieckiego, albo chowu lub hodowli fermowej,
- d) drób,
- e) świnię (*Sus scrofa*),
- f) owce (*Ovis Aries*),
- g) kozy (*Capra hircus*),
- h) pszczołę miodową (*Apis mellifera*);
- i) zwierzęta futerkowe.

Zatem, z uwagi na fakt, że ustawa o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich nie zalicza do kategorii zwierząt gospodarskich gołębi, uznać należy, iż zamieszczenie w § 21 regulaminu zapisu dopuszczającego hodowlę gołębi, tym samym zaliczenie ich do zwierząt gospodarskich, stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa.

Zawiadomieniem z dnia 27 października 2015 r. znak: WNK.IV.4131.144.2015.JB organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. Odpowiedzi udzielił Przewodniczący Rady Miejskiej w Mroczy w piśmie z dnia 29 października 2015 r., informując, że dostrzeżone uchybienia zostaną przedstawione Radzie Miejskiej w Mroczy na sesji w listopadzie 2015 r. celem ich poprawnego sformułowania.

Zgodnie z przepisem art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie zgodności z prawem. Organ nadzoru bada zgodność uchwał rad gmin i zarządzeń organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązujących przepisów prawnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Ewa Mes