

**Zbigniew BUKOWSKI**

*Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
Wyższa Szkoła Biznesu w Pile*

## **REGULAMIN UTRZYMANIA CZYSTOŚCI I PORZĄDKU NA TERENIE GMINY W ŚWIETLE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH**

**REGULATIONS OF THE MAINTENANCE OF CLEANLINESS  
AND ORDER IN THE COMMUNE IN THE LIGHT  
OF ADMINISTRATIVE TRIBUNALS CASE LAW**

### **1. Wprowadzenie**

Problemy z zagospodarowaniem odpadów komunalnych spowodowały wprowadzenie radykalnych zmian w systemie prawnym związanym z gospodarką tymi odpadami poprzez ustawę 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). Wdrożenie w życie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wymaga przyjęcia przez rady gmin szeregu uchwał. Mają one różny charakter prawny, jednak większość z nich jest aktami prawa miejscowego. Pociąga to za sobą określone konsekwencje, jeśli chodzi o ich moc prawną czy obowiązek ich publikacji.

Uchwały te podzielić można ze względu na różne kryteria: zakres regulacji, charakter delegacji czy charakter prawny. W kontekście charakteru delegacji wskazać można na uchwały obligatoryjne – obowiązkowe do uchwalenia oraz na fakultatywne. Wreszcie jeśli chodzi o moc prawną wyróżnić można akty prawa miejscowego oraz akty prawa wewnętrznego. Jeśli chodzi o uchwały wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach to część z nich ma charakter aktów prawa miejscowego, a w zakresie tych aktów zaliczamy je do przepisów wykonawczych.

Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi wdrożony ma zostać z dniem 1 lipca 2013 r. W tym celu do końca 2012 r. rady gmin musiały w tym cel przyjąć szereg uchwał:

- regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie (art. 4 ustawy; uchwała obligatoryjna, akt prawa miejscowego),
- uchwała o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2; uchwała fakultatywna, akt prawa miejscowego),
- uchwała o podziale obszaru gminy na sektory (art. 6d ust. 2; uchwała fakultatywna, akt prawa miejscowego),

- uchwała o wyborze metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz określenia niższej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (art. 6k; uchwała obligatoryjna, akt prawa wewnętrznego; element fakultatywny związany z uchwałą o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne to ustalenie stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności),
- uchwała w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości, które w części stanowią nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 1 ustawy, a w części nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 2 ustawy (art. 6k ust. 5; uchwała fakultatywna, akt prawa miejscowego),
- uchwała w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6l; uchwała obligatoryjna, akt prawa miejscowego),
- uchwała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości (art. 6n; uchwała obligatoryjna, akt prawa miejscowego, element fakultatywny to wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi),
- uchwała w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 3; uchwała obligatoryjna, akt prawa miejscowego),
- uchwała w sprawie rodzaju dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość cen za te usługi (art. 6r ust. 4; uchwała fakultatywna, akt prawa miejscowego).

Na pierwszy plan wśród tych uchwał wysuwa się regulamin utrzymania czystości i porządku, który określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustala on podstawowe wymagania w tym zakresie obowiązujące na terenie całej gminy, w tym w szczególności właścicieli nieruchomości. Uchwała ta ma też podstawowe znaczenie w zakresie wdrożenia nowego systemu postępowania z odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustawa nowelizująca z dnia 1 lipca 2011 r. wprowadziła jedynie drobne zmiany w zakresie zawartości regulaminu, lecz całokształt regulacji związanych z nowym systemem wymusza w nim dokonanie szeregu zmian.

Materia związana z regulaminem była już przedmiotem zainteresowania doktryny. Wskazać tutaj można zwłaszcza na monografię B. Rakoczego<sup>1</sup>, ale też na szerzej tematycznie zakrojone publikacje m.in. W. Radeckiego<sup>2</sup> czy M. Górskiego<sup>3</sup>. Kwestia najnowszych zmian jest już również analizowana przez doktrynę<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> B. Rakoczy, Regulaminy zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz czystości i porządku w gminie, Warszawa 2008.

<sup>2</sup> W. Radecki, Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2008.

<sup>3</sup> M. Górski, Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego, Poznań 2005.

<sup>4</sup> Zarządzanie gospodarką odpadami, red. M. Górski, Poznań 2011; J. Jerzmański, Komentarz do nowych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Odpady komunalne po nowelizacji z 1 lipca 2011, Warszawa 2011; Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi, red. M. Górski i K. Nowacki, Wrocław 2012; B. Rakoczy, Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim, Warszawa 2013.

Regulamin, jak dotychczas jest też jednym z najczęściej skarżonych aktów prawa miejscowego. W artykule zaprezentowano to orzecznictwo. Przedstawiając stanowisko judykatury podzielono materię według zagadnień regulowanych w regulaminie.

## 2. Zagadnienia ogólne związane z regulaminem

Pierwszą kwestią jest problem zawartości poprzednio obowiązującego regulaminu. Czy możemy niektóre jego elementy wykorzystać, gdyż nie były w przeszłości m.in. przez nadzór prawny wojewody podważane. Wojewódzkie Sąd Administracyjny wskazał tutaj, że statuowane obowiązki powinny mieć swoje jednoznaczne źródło w delegacji ustawowej. Nie ma znaczenia okoliczność, że podobne do zakwestionowanego przez wojewodę obowiązki zostały ujęte w regulaminach utrzymania czystości i porządku na terenie innych gmin oraz iż taki zapis istniał we wcześniejszym regulaminie na terenie skarżącej gminy (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 lutego 2008 r., II SA/GI 998/07).

Określony ustawowo w art. 4 ust. 2 zakres spraw do regulacji stanowi katalog zamknięty. Uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zagadnień. Treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 czerwca 2011 r., II SA/OI 298/11). Art. 4 ust. 2 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zawiera enumeratywny katalog kwestii regulowanych przez regulamin. Oznacza to z jednej strony, iż regulamin nie może zawierać postanowień wykraczających poza wspomniany przepis, a z drugiej strony to, że w będącej regulaminem uchwale muszą znaleźć się wszystkie wymienione zadania (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010 r., II SA/Bd 1299/10). Rada gminy jest nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., II SA/Gd 212/10). Wyjście poza zakres ustawowej materii miało miejsce w trzech analizowanych regulaminach m.in. poprzez regulacje odnoszące się do zieleni, oświetlenia budynków czy organizatora imprezy masowej.

Kolejna kwestia to powielanie w regulaminie materii ustawowej. Jak zwrócił na to uwagę gorzowski WSA zgodnie - z § 137 w związku z § 143 rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) - w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w zapisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006 r. II SA/Go 471/06).

Ponadto WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 listopada 2006 r. (sygn. akt II SA/Wr 527/06) zwrócił uwagę, że "Delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.) nie upoważniła rady gminy do formułowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach, definicji określonych pojęć".

### 3. Selektywna zbiórka i odbiór odpadów komunalnych

Art. 4 ust. pkt 1a nakazuje określić w regulaminie wymagania w zakresie prowadzenia 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. Jednakże wskazane tutaj rodzaje odpadów nie stanowią katalogu kompletnego obowiązkowej selekcji, gdyż zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 gminy ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji. Elementem tego systemu są punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jednakże ustalenia w tym względzie nie mogą być całkowicie dowolne. Chociażby zastrzeżenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, że właściciel nieruchomości prowadzący selektywną zbiórkę odpadów winien przekazywać przedsiębiorcy odbierającemu odpady każdego miesiąca co najmniej jeden pełny worek, przynajmniej jednej wyselekcjonowanej frakcji stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2010 r. IV SA/Po 583/10).

Ustawa 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) wprowadziła w tym zakresie jedynie drobne zmiany w zakresie zawartości regulaminu, w tym w art. 4 w ust. 2 w pkt 1 lit. a. Z dotychczasowego brzmienia tego przepisu usunięto pojęcie „odpadów niebezpiecznych”, co de facto nie zmienia jego zakresu, gdyż i tak wymagania dotyczą wszelkich odpadów komunalnych. Wyszczególniono natomiast takie nowe kategorie odpadów, co do których istnieje obowiązek prowadzenie selektywnej zbiórki i odbierania, jak przeterminowane leki i chemikalia, zużyte opony, a także odpady zielone. Zmieniono też nazwy niektórych odpadów – dostosowując je do nowo stosowanych np. meble i inne odpady wielkogabarytowe (były tylko odpady wielkogabarytowe), odpady budowlane i rozbiórkowe (były odpady z remontów).

### 4. Uprzątnięcie zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego

Kolejnym zagadnieniem, które musi być uregulowane w regulaminie są wymagania dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Pierwsza kwestia to określenie części nieruchomości, które służą do użytku publicznego. Za taką strefę nie można uznać bez wątplenia dachów i gzymsów budynków, nawet jeżeli miałyby wystawać nad ciągami komunikacyjnymi powszechnie dostępnymi (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011 r., II SA/Ol 145/11). Artykuł 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach precyzyjnie ustala zakres obowiązków właścicieli nieruchomości nakazując im utrzymanie porządku i czystości

poprzez 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, a czynność dotyczyć może *jedynie* uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 października 2008 r. II SA/Bd 633/08).

Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy stanowi podstawę do określenia w regulaminie *tylko* tego, w jaki sposób właściciel nieruchomości sąsiadującej z chodnikiem ma obowiązek usunąć błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia z tego chodnika. Rada Gminy nie ma prawnego umocowania do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków dotyczących utrzymywania w czystości innych miejsc niż chodnik i to tylko bezpośrednio przylegający do danej nieruchomości (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 stycznia 2009 r., II SA/Bd 611/08). Odnosząc się do kwestii czasu wykonania obowiązku uprzątnięcia zanieczyszczeń WSA wskazał, że brak jest natomiast upoważnienia do określania czasookresu wykonywania tego obowiązku (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 czerwca 2011 r., II SA/OI 298/11).

Istotnym zagadnieniem jest też kwestia środków wykorzystywanych do usunięcia zanieczyszczenia. Przekroczeniem granic delegacji ustawowej jest zamieszczenie w treści uchwały w sprawie regulaminu utrzymywania czystości i porządku zapisu nakładającego na właścicieli nieruchomości obowiązek usuwania z części nieruchomości służących do użytku publicznego śliskości poprzez posypywanie odpowiednimi środkami określonymi w rozporządzeniu z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz placach i ulicach (Dz. U. z 2005 r. Nr. 230, poz. 1960)(wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 września 2009 r., II SA/Bd 517/09). Art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania z chodnika piasku użytego do ograniczania śliskości chodnika niezwłocznie po ustaniu przyczyn jego zastosowania oraz do usuwania nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych elewacji budynku (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 października 2008 r. II SA/Bd 633/08).

## 5. Pojazdy samochodowe

Kolejnym regulowanym zagadnieniem są wymagania dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W orzecznictwie wskazano, że na tej podstawie można wprowadzić wymagania, a nie zakazy. Stąd regulamin na mocy którego zabroniono prowadzenia napraw blacharsko-lakierniczych poza wyspecjalizowanymi warsztatami został uchylony (wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 maja 2010 r., II SA/Łd 149/10).

## 6. Pojemniki na odpady

Jednym z istotniejszych zagadnień w kontekście wprowadzanego nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest określenie 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.

W tym zakresie w orzecznictwie przyjęto, że sformułowanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy obowiązku wymagającego od adresata podjęcia nakładów finansowych na utwardzenie terenu wyraźnie wykracza poza normę art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 czerwca 2011 r., II SA/OI 298/11). W jednym z nowszych wyroków wskazano też, że jeżeli regulamin traktując o wielkości pojemników posługuje się miarą objętości w litrach, a inny przepis tego samego regulaminu zmienia jednostkę objętości na jednostkę masy odpadów - kilogramy, to stanowi to naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy i powoduje wewnętrzną sprzeczność regulaminu, który w odniesieniu do tego samego zagadnienia - ilości odpadów komunalnych, z których właściciel musi się rozliczyć, wprowadza odrębne jednostki ilościowe. (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 583/10).

Wreszcie w zakresie pozytywnej zawartości regulaminu określono, iż nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku cyklicznego mycia urządzeń do gromadzenia odpadów stanowi konieczne rozwinięcie i konkretyzację obowiązku ustawowego - utrzymywania wskazanych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym (wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., II OSK 469/11).

## 7. Częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów

Następnym regulowanym w regulaminie zagadnieniem jest częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W tym zakresie warto wskazać, że rada gminy ma określić, w jakich odstępach czasowych ma być dokonywany odbiór odpadów (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) nie chodzi przy tym o wskazanie, którego dnia nastąpi odbiór, ale jak często on ma być dokonywany. Użycie przez radę określenia jak np.: "okresowo", "według potrzeb" nie wyczerpują ustawowego obowiązku określenia częstotliwości odbioru odpadów i wielkości pojemników (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 23 grudnia 2009 r., NK.II.0911/433/09).

## 8. Kwestie wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami

Kolejna unormowana w regulaminie kwestia to uwzględnienie innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Wskazać tutaj można na orzeczenie odnoszące się jeszcze do gminnych planów gospodarki odpadami, ale nie tracące znaczenia w nowym stanie prawnym, iż nie powinno dochodzić do sprzeczności między regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy a planem gospodarki odpadami (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2009 r., IV SA/Po 519/09).

## 9. Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe

Następna regulowana kwestia to obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Tutaj na początku należy wskazać, iż regulacji regulaminowych nie można ograniczać wyłącznie do psów. Redakcja art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia do tak zawężającej interpretacji tego przepisu, aby całkowicie wykluczone było ustalenie obowiązków profilaktycznych, uprzednich, jak i następczych – oczywiście pod warunkiem, by nie były to dyrektywy postępowania wykluczone przez inne przepisy powszechnie obowiązujące oraz by takie obowiązki były proporcjonalne do celu, jakiemu art. 4 ust. 2 pkt 6 ma służyć. Punktem odniesienia czyli dobrem chronionym przez cytowany przepis jest czystość terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nie ma powodów, aby akceptować wyłącznie działania prawodawcy rady gminy mające za przedmiot sam tylko nadzór nad psem w miejscu publicznym (wyrok NSA z dnia 27 października 2010 r. II OSK 1568/10).

Sporo miejsca w orzecznictwie zajmowała kwestia dopuszczalności oznakowania psów: delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, mówiąca, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy 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, nie upoważnia Rady Miejskiej do sformułowania w regulaminie zarówno własnej definicji pojęcia trwałego oznakowania psa jak i nałożenia takiego obowiązku, który nie znajduje się w zakresie wspomnianej delegacji ustawowej (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 grudnia 2010 r., II SA/OI 963/10). Podobnie w kolejnym orzeczeniu - w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy rada gminy nie może zamieszczać postanowień wykraczających poza treść art. 4 ust. 2 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem katalog uprawnień, o jakich mowa w punktach od 1 do 8 tego przepisu, jest zamknięty, a więc niedopuszczalne jest rozszerzająca interpretacja. W tymże katalogu ustawodawca nie zawarł upoważnienia dla rady gminy do nałożenia obowiązku trwałego oznakowania psów (wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 maja 2010 r. II SA/Łd 239/10).

Szczegółowo natomiast odnoszono się do mikroczipów: w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie można doszukać się upoważnienia do nakładania na posiadaczy psów obowiązku polegającego na ich rejestracji i znakowaniu poprzez wszczęcie mikroczipa w celu ich identyfikacji (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 lipca 2010 r. II SA/Bk 364/10). W przepisie art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie można, doszukać się upoważnienia do nakładania na osoby utrzymujące psy obowiązków polegających na: 1) znakowaniu psa poprzez wszczęcie elektronicznego mikroczipa (określającego numer identyfikacyjny zwierzęcia) celem jego identyfikacji, 2) przekazywaniu swoich danych osobowych związanych ze zmianą stanu posiadania psa (wyrok WSA w Opolu z dnia 6 lipca 2010 r. II SA/Op 319/10 oraz wyrok WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r. II SA/Op 62/09).

Innymi zagadnieniami związanymi ze zwierzętami domowymi były:

- 1) problem rozmnażania się psów i kotów: obowiązki zapobiegania zbędnemu rozmnażaniu się psów i kotów nie należą do kategorii obowiązków, których celem jest ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi i pozostają bez związku z ochroną terenów przeznaczonych do wspólnego użytku przed zanieczyszczeniem przez zwierzęta (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2009 r. II SA/Wr 545/08),
- 2) szczucie psów: z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika jednoznacznie, że obowiązkiem osób utrzymujących psy jest ochrona przed zagrożeniami, uciążliwościami czy zanieczyszczeniami terenów. Jak najbardziej obowiązek ten może być wykonywany przez określenie zakazu szczucia psów lub doprowadzania ich do stanu, w którym pies może stać się niebezpieczny dla człowieka lub zwierzęcia (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 października 2008 r. II SA/Bd 633/08),
- 3) zakłócanie ciszy: przepis regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, nakładający na właścicieli, utrzymujących zwierzęta domowe, niedopuszczenie do zakłócania ciszy i spokoju przez te zwierzęta, narusza delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r. II SA/Gl 531/07).

W orzecznictwie poruszono też problem zwierząt udomowionych: przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczy obowiązków osób utrzymujących jedynie zwierzęta domowe, stąd też uchwała nie może nakładać na nich obowiązków ustanowionych dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych spod zabudowy, czy też określać obowiązków właścicieli zwierząt nieudomowionych utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych (wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. II SA/Lu 485/08).

Wreszcie w najnowszym, już tegorocznym orzeczeniu WSA wskazał, że ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gmin samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie dla otoczenia. Potrzeba zróżnicowania tych zasad wynika z celu przepisu wskazanego w upoważnieniu, którym jest ochrona otoczenia przed zagrożeniem, jakie zwierzę stwarza a w konsekwencji wymagającego dostosowania obowiązków właścicieli psów w zakresie utrzymania, do cech osobniczych zwierzęcia czy jego stanu fizjologicznego tj. elementów obiektywnie różnicujących zagrożenie (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 31 stycznia 2013 r., II SA/Bk 919/12).



## 10. Zwierzęta gospodarskie

Kolejną regulowaną kwestią to wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakaz ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. W kontekście tego ostatniego zakazu przyjęto, że rada gminy jest uprawniona do ustalenia zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich *jedynie* na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 kwietnia 2012 r. II SA/Gd 812/11). Przepis art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie stanowi podstawy do wprowadzenia w uchwalonym przez radę gminy regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach, które nie zostały wyłączone z produkcji rolniczej oraz że tereny wyłączone z produkcji rolniczej w rozumieniu tego przepisu to tereny, na których rozpoczęto inne niż rolnicze użytkowanie gruntów (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 marca 2012 r. II SA/Gd 767/11).

Częstym rozpatrywanym zagadnieniem był problem gołębi: do zwierząt gospodarskich nie zalicza się gołębi (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 maja 2011 r. II SA/Ol 156/11). Ustawa z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie daje podstaw do wydania aktu prawa miejscowego obejmującego swą regulacją również kwestie dotyczące utrzymania czystości w związku z posiadaniem gołębi (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 września 2008 r. II SA/Go 392/08).

W zakresie likwidacji już istniejących hodowli przyjęto, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymywaniu porządku i czystości w gminach nie daje uprawnienia radzie gminy do wprowadzenia nakazu zlikwidowania hodowli zwierząt gospodarskich istniejących przed datą wejścia w życie postanowień podejmowanej uchwały (regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy) (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2007 r. II SA/Bk 89/07).

## 11. Deratyzacja

Wreszcie ostatnim obowiązkowym zagadnieniem do uregulowania w regulaminie jest wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Tutaj w orzecznictwie przyjęto, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odnośnie deratyzacji ustawodawca upoważnił radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Rada gminy realizując postanowienia tego przepisu nie może wskazać w uchwale podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011 r. II SA/Ol 145/11). Art. 4 ust. 2 pkt 8 tej ustawy (wyznaczanie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania) nie może stanowić upoważnienia do regulowania przez radę gminy kwestii dotyczących ponoszenia kosztów deratyzacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r. II SA/Wr 424/07).

## 12. Zakończenie

Regulaminy utrzymania czystości i porządku w gminie stanowią pierwszy krok w kierunku wprowadzenia w życie nowego gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Kilkunastoletnia już ich historia nakazywałaby wskazywać, iż nie powinno już być z nimi większych problemów natury zarówno merytorycznej, jak i techniki prawodawczej. Niestety analizy związane z dopiero co uchwalanymi regulaminami pokazują, że gminny uchwałodawca ma olbrzymie problemy ze stworzeniem prawidłowego, zgodnego z prawem regulaminu<sup>5</sup>. Natomiast podsumowując materię związaną z podejściem judykatury do regulaminu wskazać trzeba, że większość orzeczeń ma charakter negatywny - wskazując jakie treści nie powinny się w tym akcie prawa miejscowego znaleźć.

---

<sup>5</sup> Zob. Z. Bukowski, Zagadnienie legalności treści uchwalonych na przełomie 2012 i 2013 r. regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, (w:) Zarządzanie gospodarką odpadami. Nowe regulacje prawne, red. Z. Bukowski i P. Manczarski, Poznań 2013, s.17-28.