



Poznań, 29 maja 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.110.2026.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

orzekam

nieważność § 3 pkt 2, § 4 ust. 2 pkt 2, § 23 ust. 2 pkt 2 w zakresie zwrotu: „albo na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający wydostanie się zwierzęcia na zewnątrz” załącznika do uchwały nr XXVI/149/2026 Rady Miejskiej w Ostrorogu z dnia 29 kwietnia 2026 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy OSTRORÓG” – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2026 r. Rada Miejska w Ostrorogu podjęła uchwałę nr XXVI/149/2026 w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy OSTRORÓG”, dalej: „uchwała”. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Ostroróg, stanowi załącznik nr 1 do uchwały, dalej: „Regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2025.733t.j.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U.2025.1153 t.j.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 maja 2026 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98; CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), dalej: „ustawa”, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym „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, które powstały 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 oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, 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; 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".

Stosownie do art. 4 ust. 2a ustawy rada gminy może także 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; 6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację: a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1; 7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości; 8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości".

Brzmienie przepisów art. 4 ust. 2 ustawy jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Wyliczenie wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu. Nadto w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 1046/19, CBOSA). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono także pogląd,

iż postanowienia regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 14 lipca 2022 r., II SA/Wr 78/22, CBOSA).

Stosownie do § 3 pkt 2 Regulaminu, właściciele nieruchomości, których części nieruchomości służą do użytku publicznego oraz z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, zobowiązani są do gromadzenia uprzątniętego błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń, w taki sposób, aby nie utrudniało to ruchu i nie zagrażało przechodniom i pojazdom oraz istniejącej zieleni.

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis Regulaminu narusza prawo w stopniu istotnym. Wskazać należy, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, zezwala radzie gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś do regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia. Jak stwierdził WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r., II SA/Bk 518/20: „W tej kwestii wypowiadały się sądy administracyjne, które podkreślały, że »przepis ustawy nie upoważnia do wskazania sposobu, w jakim ma być uprzątnięta nieruchomość wskazana w przepisie i miejsca gromadzenia uprzątniętych zanieczyszczeń« (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 października 2015 r., IV SA/Po 372/15; wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 października 2015 r., II SA/Łd 637/15)”. Na szczególną uwagę zasługuje w tej materii uzasadnienie wyroku WSA w Poznaniu z 3 września 2020 r., IV SA/Po 455/20, gdzie stwierdzono: „(...) w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, ustawodawca ograniczył się do określenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Stąd wprowadzenie sposobu realizacji powyższego obowiązku stanowi niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowej. W oparciu o delegację wynikającą z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie można wskazać sposobu realizacji powyższego obowiązku poprzez określenie, że podejmowane działania nie mogą powodować zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów.”.

Zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 2 Regulaminu: „Naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi może odbywać się wyłącznie pod warunkiem: (...) wykonywania drobnych napraw związanych z bieżącą eksploatacją pojazdów, np. wymiana kół, oświetlenia, świateł zapłonowych uzupełniania płynów.”.

Przytoczony przepis narusza prawo w stopniu istotnym. Z delegacji ustawowej art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy jednoznacznie wynika, że rada gminy została upoważniona wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede

wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów. Pogląd ten znalazł również odzwierciedlenie w uzasadnieniu wyroku WSA w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2019 r., II SA/Gd 124/19, CBOSA, gdzie stwierdzono, że organ uchwałodawczy gminy "nie ma natomiast upoważnienia ustawowego do postawienia warunków w postaci tego, że mycie dotyczy wyłącznie nadwozia pojazdu, a naprawa obejmuje niezdefiniowane «drobne naprawy». Takie normy w sposób nieuprawniony ograniczają zakres dozwolonych zachowań, ingerując też w prawa podmiotowe jednostki (zob. także wyrok NSA z 27 czerwca 2017 r., II OSK 2873/15, dostępny w CBOSA)".

W § 23 ust. 2 pkt 2 Regulaminu zapisano: „Zabrania się: (...) pozostawiania zwierząt domowych bez dozoru, jeżeli zwierzę nie jest należycie uwiązane lub nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym albo na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający wydostanie się zwierzęcia na zewnątrz.”.

Wskazana regulacja w zakresie określonym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego wykracza poza zakres delegacji ustawowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Z przywołanego przepisu jednoznacznie bowiem wynika, że rada ma kompetencje jedynie do tego, aby określić wymagania 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. Należy podkreślić, że obowiązki właścicieli, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie mogą być formułowane dowolnie. Przede wszystkim prawodawcy miejscowemu nie wolno wkraczać w zakres materii ustawowej. Do tej materii należy zaś kwestia kontroli nad wyprowadzonym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę w odpowiednim zakresie reguluje bowiem art. 10a ust. 3-4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.): „3. Zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. 4. Zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście”. Rada gminy nie posiada zatem kompetencji do określania wszelkich obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale wyłącznie takich, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Z tego też względu ograniczenia ustalane przez radę nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta (por. wyrok WSA w Gdańsku z 18 września 2019 r., II SA/Gd 176/19). Należy równocześnie zauważyć, że kwestionowany zapis wkracza w regulacje związane z niezachowaniem środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, zawartą w art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734, ze zm.). Przepis ten odnosi się do wszystkich rodzajów zwierząt (domowych, gospodarskich i dzikich), jeżeli trzymane są przez człowieka. Czynność przewidziana w art. 77 Kodeksu wykroczeń polega na trzymaniu zwierzęcia, przez co należy rozumieć posiadanie go w domu lub w innym pomieszczeniu (np. w budynkach

gospodarskich) albo na określonym terenie (np. w przydomowym ogrodzie). Przez środki ostrożności należy rozumieć zabiegi, które mają na celu eliminację niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzi oraz niebezpieczeństwa dla mienia, którego źródłem mogą być zwierzęta (por. wyrok WSA w Warszawie z 9 czerwca 2021 r., VIII SA/Wa 428/21).

W tym stanie rzeczy należało stwierdzić nieważność § 23 ust. 2 pkt 2 Regulaminu w zakresie zwrotu: „albo na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający wydostanie się zwierzęcia na zewnątrz.”.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
/-/ Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Miejska w Ostrorogu

Burmistrz Miasta i Gminy Ostroróg