



Poznań, 26 listopada 2019 r.

## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.436.2019.21

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

#### orzekam

nieważność § 8 ust. 3, § 18 pkt 2, 4, 5, 6 oraz § 20 pkt 1, 3, 5 uchwały nr 109/X/2019 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 24 października 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Śrem ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

Uchwałę nr 109/X /2019 Rada Miejska w Śremie podjęła na sesji 24 października 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454, poz. 1629 z 2019 r., poz. 730).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 października 2019 r.

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

Uchwałą nr 109/X/2019 z dnia 24 października 2019 r. Rada Miejska w Śremie ustaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Śrem (zwana dalej: „uchwałą”).

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010) zwanej dalej: „ustawą”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. 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 powstałych 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, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,

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”.

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu, oraz że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W § 8 ust. 3 uchwały rada ustaliła, że: „Właściciele nieruchomości, na których organizowane są imprezy masowe mają obowiązek zapewnienia wystarczającej liczby pojemników lub kontenerów do gromadzenia odpadów, a także ubikacji przenośnych. Są zobowiązani do wyposażania miejsca, na którym się ona odbywa w jeden pojemnik/worek foliowy 120 l na 20 osób uczestniczących w imprezie oraz w ubikację przenośną w liczbie 1 szt. na 200 osób uczestniczących w imprezie”. Zdaniem organu nadzoru obowiązki w zakresie organizacji imprez masowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2171). Z przepisu art. 4 ust. 2 ustawy nie sposób wyczytać kompetencji rady do zawarcia regulacji w zakresie obowiązków właścicieli nieruchomości, na których odbywają się imprezy masowe. W związku z powyższym przywołany zapis uchwały uznać należy jako niedopuszczalną ingerencję w materię uregulowaną w ustawie.

W § 18 pkt 2 rada ustaliła, że należy: „prowadzić psa na uwięzi, z tym, że pies rasy uznawanej za agresywną lub pies o wysokości w kłębie ponad 30 cm powinien ponadto mieć nałożony kaganiec”. Ww. zapis uchwały wykracza poza delegację ustawową, stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych i tym samym narusza prawo. Stosownie bowiem do art. 10 a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122 ze zm.), zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Ustawodawca wskazuje wyłącznie na konieczność sprawowania kontroli nad psem podczas jego

wyprowadzania. Należy podkreślić, że ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków na mocy regulaminu czystości i porządku – bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami – naruszają zasadę proporcjonalności. Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie lub uciążliwość zwierzęcia dla otoczenia, a także z uwagi na ochronę przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Należy jednak podkreślić, że obowiązki właścicieli, nie mogą być formułowane dowolnie i dotyczyć wszelkich spraw z zakresu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przede wszystkim prawodawcy miejscowemu nie wolno wkraczać w zakres materii ustawowej. Do tej materii należy zaś sprawa sprawowania kontroli nad wyprowadzanym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę reguluje bowiem cytowany wyżej art. 10 a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z postanowieniami ustawy obowiązkiem właściciela jest zatem takie puszczanie psa, aby zachowywać nad nim kontrolę. Sposób w jaki ta kontrola będzie sprawowana jest już jednak prawnie irrelevantny (o ile nie godzi w zasadę humanitarnego traktowania zwierzęcia) i organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do tego, aby modyfikować wskazany w ustawie obowiązek poprzez określenie sposobu jego wykonywania. Należy wskazać na pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r. (sygn. akt II OSK 1492/12), którego generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności.

W § 18 pkt 4 i pkt 5 uchwały rada przewidziała, że do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe należy „nie wprowadzać zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak: schroniska, lecznice, wystawy itp., postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów – przewodników” (pkt. 4), a także „nie wprowadzać zwierząt domowych na teren placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk” (pkt. 5). Ww. zapisy przekraczają kompetencję ustawowo przyznaną radzie gminy. Organ nadzoru zwraca uwagę, że WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 4 listopada 2015 r (sygn. akt IV SA/Po 517/15), stwierdził, „że ustawodawca nie upoważnia rady miasta do sformułowania zakazu wprowadzania psów (czy innych zwierząt domowych) na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Uchwała taka określa obowiązki osób trzymających zwierzęta domowe w sposób dalej idący niż przewidział to i do czego upoważnił organ stanowiący gminy ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”. Również ten sam Sąd w wyroku z dnia 7 października 2015 r., (sygn. akt IV SA/Po 576/15) podkreślił, że: „Rada Gminy nie była również upoważniona do wprowadzania zakazu wpuszczania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci (...)”.

W § 18 pkt 6 uchwały rada postanowiła: „pozostawienie psa bez stałego dozoru jest dozwolone wyłącznie na terenie nieruchomości oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem o przebywającym tam psie, należycie ogrodzonej w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa”. Zapis ten przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. W tym miejscu zasadnym jest odwołanie się do orzeczenia WSA w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r., (sygn. akt II SA/Bd 120/12), w którym Sąd stwierdził, że „regulamin nie może ingerować w to, w jakich przypadkach można na terenie nieruchomości (...) spuszczać psa ze smyczy. Wykonanie takiego obowiązku może

prowadzić do zachowania sprzecznego z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt”. Nieuzasadniony jest również zawarty w cytowanym zapisie uchwały obowiązek oznakowania nieruchomości tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem. Stanowisko to potwierdza wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r. (sygn. akt IV SA/Po 446/15), w którym Sąd uznał, że wprowadzenie obowiązku oznakowania tabliczką ostrzegawczą posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

W § 20 pkt 1 uchwały rada postanowiła, że „odległość miejsc, w których utrzymywane są zwierzęta nie może być mniejsza niż 15 m od budynków mieszkalnych oraz obiektów użyteczności publicznej i obsługi ludności”, natomiast w pkt 5 § 20 ustalono, że „pszczoły winny być trzymane w ulach, ustawionych w odległości, co najmniej 15 m od granicy nieruchomości - w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiednich”. W ocenie organu nadzoru ww. zapisy regulaminu wkraczają w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego i tym samym wykraczają poza delegację ustawową przyznaną radzie gminy w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 788/15).

W § 20 pkt 3 uchwały rada postanowiła, że osoby utrzymujące zwierzęta gospodarskie są zobowiązane zapewnić następujące warunki: „wyeliminowanie wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich, uciążliwości, takich jak: hałas, odór itp. oraz zagrożeń dla środowiska”.

Zdaniem organu nadzoru w/w zapis wkracza w sferę prawa sąsiedzkiego, tj. stosunków prawnych uregulowanych w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145). W myśl tego artykułu właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swojego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Takie stanowisko potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych, między innymi WSA w Szczecinie, który w wyroku dnia 18 kwietnia 2013 r., (sygn. akt II SA/Sz 238/13) stwierdził, że „przepis art. 4 ust. 2 u.p.c.g. nie upoważnił gminy do wkraczania w stosunki sąsiedzkie i związane z nim obowiązki cywilne. W sytuacji, gdy ograniczenia właściciela nieruchomości wynikają ze stosunku cywilnoprawnego łączącego właścicieli nieruchomości sąsiednich, nieuprawniony jest pogląd, że umieszczenie cywilnego zakazu w uchwale w kontekście wymagań utrzymania porządku i czystości na terenie nieruchomości zmienia charakter tego obowiązku na administracyjny”.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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.

z up. Wojewody Wielkopolskiego  
(-) Aneta Niestrawska  
Wicewojewoda Wielkopolski  
*(dokument podpisany elektronicznie)*

Otrzymują:

Rada Miejska w Śremie

Burmistrz Śremu