



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 29 grudnia 2017 r.

Poz. 8838

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.683.2017.7 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność § 4 ust. 1 pkt 3, § 4 ust. 2 pkt 2-3, § 8 ust. 2 oraz § 15 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały Nr XXXV/206/2017 Rady Gminy Nowe Miasto nad Wartą z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Nowe Miasto nad Wartą – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXV/206/2017 Rady Gminy Nowe Miasto nad Wartą została podjęta na sesji w dniu 21 listopada 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, zwanej dalej „ustawą”) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 listopada 2017 r.

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

Na sesji w dniu 30 listopada 2017 r. Rada Gminy Nowe Miasto nad Wartą podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Nowe Miasto nad Wartą (zwanego dalej: „regulaminem”), który stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 4 ustawy, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Regulamin 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 selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie 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,
- b) uprzątnięcie 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. innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

5. obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

6. wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

7. wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w przepisie art. 4 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 ustawy.

Należy podkreślić, iż obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążące na właścicielach nieruchomości nie mogą być formułowane w sposób dowolny, a organ gminy nie może w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków. Wskazując bowiem zakres zagadnień objętych regulaminem czystości i porządku (art. 4 ust. 2 ustawy), ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem „w szczególności”, „może określić”, ale sformułowaniem „regulamin określa”, co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Nie ma możliwości uregulowania dodatkowej materii dotyczącej nałożenia na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie, rozszerzając tym samym katalog regulacji z art. 4 ustawy.

W § 4 ust. 1 pkt 3 regulaminu Rada postanowiła, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie pod warunkiem, że „mycie dotyczy nadwozia samochodu”. W § 4 ust. 2 pkt 2 i 3 regulaminu zapisano, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod warunkiem, że „dotyczy drobnych napraw, takich jak wymiana kół, świec zapłonowych, żarówek, uzupełnianie płynów” oraz „nie stwarza uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich”.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, regulamin określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Regulamin jest aktem prawa miejscowego, w którym powinny być określone wskazane wymagania, natomiast rada w § 4 ust. 1 i 2 regulaminu wprowadziła postanowienia przekraczające delegację ustawową. Należy podkreślić, że obowiązki w zakresie utrzymywania czystości i porządku ciążące na właścicielach nieruchomości nie mogą być formułowane w sposób dowolny. Ww. zapisy regulaminu wykraczają poza delegację ustawową. Należy przy tym zwrócić szczególną uwagę na § 4 ust. 2 pkt 3, który wkracza w sferę prawa sąsiedzkiego, tj. stosunków prawnych uregulowanych w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.). W myśl art. 144 Kodeksu cywilnego 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.

W § 8 ust. 2 regulaminu zapisano: „Właściciel nieruchomości, na której organizowane są imprezy lub zgromadzenia o charakterze publicznym zobowiązany jest do: 1) wyposażenia miejsca, w którym się ono odbywa w odpowiednią ilość pojemników na odpady stałe oraz zapewnienia odpowiedniej liczby toalet, 2) oczyszczenia terenu i wywieżenia odpadów bezpośrednio po zakończeniu imprezy.” Ww. zapis stanowi wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Po pierwsze mając na uwadze fakt, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawa ta 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, Rada nie była władna określać obowiązków związanych z organizacją imprez masowych, które określono w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2139 ze zm.). Po drugie zdaniem organu nadzoru zawarcie w badanej uchwale ww. regulacji narusza również określoną w art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego zasadę swobody zawierania umów – w tym wypadku pomiędzy właścicielem nieruchomości, na którym, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ciąży powyższe obowiązki, i organizatorem imprezy masowej. Strony zawierając umowę dotyczącą organizacji imprezy masowej mogą postanowić w jej treści o nałożeniu na organizatora tej imprezy określonych obowiązków. Takie uprawnienia nie przysługują radzie gminy.

W § 15 ust. 2 regulaminu Rada ustaliła, że: „Właściciele lub opiekunowie zwierząt domowych są zobowiązani do utrzymania tych zwierząt w sposób niestwarzający uciążliwości dla osób znajdujących się w sąsiednich lokalach lub nieruchomościach”. W ocenie organu nadzoru ww. zapis regulaminu wkracza w regulacja prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego i tym samym wykracza poza delegację ustawową przyznaną radzie gminy w art. 4 ust. 2 ustawy.

W § 15 ust. 3 regulaminu zapisano: „Na terenach użytku publicznego psy mogą być wyprowadzone tylko na smyczy, natomiast psy należące do rasy psów niebezpiecznych mogą być wyprowadzone tylko na smyczy i w kagańcu”. Stosownie bowiem do art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r. poz. 1840), 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 im 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, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy 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 wyprowadzonym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę reguluje bowiem cytowany wyżej art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z postanowieniami ustawy obowiązkiem właściciela jest zatem takie zwalnianie psa ze smyczy, 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. Jeżeli zatem właściciel psa potrafi sprawować nad nim kontrolę w inny sposób niż przez trzymanie go na smyczy, na przykład poprzez wykorzystywanie umiejętności zwierzęcia wynikających z odpowiedniej tresury, to wymóg ustawy jest zrealizowany. Niedopuszczalny jest taki sposób kształtowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który prowadziłby do penalizowania zachowania (pamiętać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości nieprzestrzeganie obowiązku ustanowionego w regulaminie podlega karze), które jest prawidłową realizacją obowiązku ustawowego. Należy wskazać na pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, że 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. Postanowienia regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Nowe Miasto nad Wartą omawianymi zapisami regulaminu przekroczyła kompetencje określone w art. 4 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

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.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann