



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 2 listopada 2016 r.

Poz. 6435

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.395.2016.3 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 27 października 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr XXI/229/16 Rady Miasta i Gminy Gołańcz z dnia 27 września 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Gołańcz - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 września 2016 r. Rada Miasta i Gminy Gołańcz uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Gołańcz.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 września 2016 r.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250, poz. 1250) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446).

#### **Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje.**

Przepis art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.) stanowi, jakie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku powinien zawierać regulamin utrzymania czystości i porządku podejmowany przez rady gmin.

W myśl art. 4 ww. 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 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,
  - 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) (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.

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 ww. ustawy.

Organ nadzoru stwierdził, że Rada Miasta i Gminy Gołańcz przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego m.in. poprzez nałożenie w przedmiotowej uchwale obowiązków i nakazów, które nie są objęte treścią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

## I

W opinii organu nadzoru postanowienia przedmiotowego Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały nr XXI/229/16, zapisane w § 12 ust. 4 należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową tj. iż zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wyżej wskazane zapisy dotyczą następujących kwestii:

- obowiązku prowadzenia psa na smyczy z zastrzeżeniem, iż zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone tylko wówczas, gdy pies ma założony kaganiec a osoba nadzorująca psa, ma możliwość sprawowania nad nim pełnej kontroli, oznaczającej oczekiwaną reakcję psa na komendę opiekuna w każdej sytuacji;
- obowiązku prowadzenia psa w kagańcu i na smyczy w przypadku psów należących do ras uznawanych za agresywne, mieszańców tych ras oraz psów zachowujących się agresywnie;
- obowiązku prowadzenia psa zwolnionego ze smyczy bezpośrednio przy osobie nadzorującej;
- możliwości zwolnienia psa ze smyczy lecz z założonym kagańcem na terenach otwartych i o małym natężeniu ruchu pieszych;
- dopuszczenia możliwości zwolnienia psa ze smyczy oraz bez kagańca jedynie w miejscach ogrodzonych przeznaczonych na wybiegi dla psów.

Jak już wspomniano, elementy obligatoryjne regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, określone szczegółowo w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości (...), mają charakter wyczerpujący i niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca, pozwalająca na zastosowanie tego przepisu dla uregulowania innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Z przepisu art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.) wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Ustawodawca wskazuje zatem 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, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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. 10a 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. 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 prowadziłyby do penalizowania zachowania (pamiętać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nieprzestrzeganie obowiązku ustanowionego w regulaminie podlega karze), które jest prawidłową realizacją obowiązku ustawowego. Nałożenie dodatkowego obowiązku wyposażenia psa zwalnianego z uwięzi w kaganiec, którego to obowiązku nie przewiduje ustawa o ochronie zwierząt, stanowi modyfikację przepisu ustawowego, a tym samym istotne naruszenie prawa.

Należy wskazać na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego 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.

Odnosząc się natomiast do zapisów § 12 pkt 4, 5 i 6 Regulaminu, zasadnym jest odwołanie się do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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”.

## II

Zawarty w § 13 pkt 4 Regulaminu nakaz trzymania pszczoł w ulach ustawionych co najmniej 10 m od granicy nieruchomości i to w taki sposób, by wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiedniej, również wykracza poza delegację ustawową, albowiem okoliczność powyższa unormowana została prawem sąsiedzkim, określonym w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny

(Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.). Na marginesie należy również wskazać, iż trudno wyobrazić sobie sytuację, w której właściciel roju pszczoł byłby w stanie kontrolować wylatujące i przylatujące do ula pszczoły. Brak jest zatem możliwości egzekwowania tak nieprecyzyjnie sformułowanego nakazu.

### III

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości (...) uprawnia Radę wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać jak to uczyniła w § 14 Regulaminu podmiotów (tu właściciele nieruchomości) 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, a co za tym idzie obciążenia ich kosztami jego realizacji (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12). Poza tym obowiązek taki wynika z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r., poz. 947 z późn. zm.), zgodnie z którym właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należyłym stanie higieniczno-sanitarnym, w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności zwalczając gryzonie.

Nadto zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 Rada ma obowiązek wyznaczyć terminy przeprowadzenia deratyzacji. Powyższemu obowiązkowi Rada nie sprostała. Nie można bowiem uznać, iż wskazanie częstotliwości przeprowadzenia deratyzacji poprzez określenie, iż należy ją przeprowadzać „co najmniej raz w roku” lub „w miarę potrzeb” wypełnia delegację ustawową.

### IV

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości (...), 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 Miasta i Gminy Gołańcz w § 5 ust. 2 pkt 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. Przekroczeniem delegacji ustawowej jest zapis, zgodnie z którym naprawa pojazdów samochodowych dotyczy może wyłącznie drobnych napraw związanych z bieżącą eksploatacją. Rada w ww. paragrafie Regulaminu określiła rodzaj napraw samochodowych jakie można wykonywać poza warsztatami naprawczymi, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że enumeratywne, wyczerpujące określenie w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach spraw mających być objętych regulaminem określającym szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oznacza, że organ gminy zobligowany jest do objęcia nim tylko kwestii wskazanych w upoważnieniu ustawowym. Organ nadzoru stwierdził, że Rada Miasta i Gminy Gołańcz przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego m.in. poprzez nałożenie obowiązków i nakazów, które nie są objęte treścią ww. artykułu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono 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