



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 18 lutego 2020 r.

Poz. 985

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.74.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO**

z dnia 12 lutego 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) stwierdzam nieważność § 6 co do sformułowania „które należy przyznawać przy krawędzi chodnika”, § 10 ust. 3, 4 i 5, § 11 ust. 1, § 16 ust. 1 pkt 1, 2 i 4, § 16 ust. 2, § 17 ust. 2 co do sformułowania „pod warunkiem” i pkt 2-4 oraz § 18 ust. 1 pkt 5 i § 18 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XV.141.2020 Rady Miasta Ełku z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Ełku.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miasta przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Ełku, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w zakresie wskazanym na wstępie, jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.), 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) (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.

Tymczasem w **§ 6 Regulaminu**, Rada ustaliła, że właściciele nieruchomości, do których przylegają chodniki stanowiące część drogi publicznej oraz części nieruchomości służących do użytku publicznego zobowiązani są do uprzątnięcia z tych nieruchomości błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, **które należy przyzwać przy krawędzi chodnika**.

W ocenie organu nadzoru, Rada wadliwie określiła w powyższym przepisie sposób usuwania ww. zanieczyszczeń. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, wymóg aby właściciele uprząтали błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia, w sposób niezakłócający ruchu pieszych i pojazdów oraz wskazanie terminu ich usunięcia i miejsca ich składowania nie zostało przewidziane w obowiązkach, uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 741/13). Podobnie ww. przepis, nie stanowi podstawy do regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/GI 258/14).

W **§ 10 ust. 3, 4 i 5 Regulaminu**, zezwolono na korzystanie przez właścicieli nieruchomości, ze wspólnych pojemników. Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie porządku i czystości przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych (...). Z powyższej normy wynika, iż każda nieruchomość winna być zaopatrzona w odpowiednią liczbę pojemników do zbierania odpadów komunalnych, zatem postanowienia ww. normy regulaminu zezwalające na korzystanie właścicielom kilku nieruchomości z jednego lub kilku pojemników, stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Powyższy pogląd znajduje oparcie w judykaturze (*vide*: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/GI 974/13).

Z kolei w **§ 11 ust. 1 Regulaminu** przyjęto, że nieruchomości, które nie są podłączone do sieci kanalizacji miejskiej lub lokalnej, muszą być wyposażone w szczelne zbiorniki bezodpływowe przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych z urządzeń sanitarnych. Wymagania techniczne oraz warunki budowy i eksploatacji określając odrębne przepisy budowlane.

Należy zauważyć, iż przepis ten nie mieści się materii regulaminowej, określonej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 3 rada gminy posiada jedynie kompetencje do określenia w regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Ponadto kwestionowane postanowienie, w ocenie organu nadzoru, w sposób istotny narusza prawo, gdyż stanowi modyfikację treści art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych, przy czym - przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków. Tymczasem modyfikacja w akcie prawa miejscowego, treści przepisów prawnych, zawartych w aktach wyższego rzędu, jest niedopuszczalna.

Organ nadzoru dopatrył się również nieprawidłowości w postanowieniach § 16 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 oraz ust. 2 Regulaminu. W **§ 16 Regulaminu**, Rada określiła obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, polegające na sprawowaniu właściwej opieki nad zwierzętami, a w szczególności niepozostawiania ich bez stałego i skutecznego dozoru (ust. 1 pkt 1), stosowania środków niezbędnych dla zapewnienia bezpieczeństwa innych osób oraz utrzymanie czystości w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku przy przewozie i przenoszeniu zwierząt (ust. 1 pkt 2), zabezpieczenia przed wydostaniem się zwierząt domowych

z pomieszczeń, w których są utrzymywane (ssaki, w tym gryzonie, gady, płazy, ptaki, stawonogi, w tym pajęczaki i owady) - ust. 1 pkt 4. Ponadto w § 16 ust. 2 Regulaminu, Rada zobowiązała właścicieli psów do wyprowadzania psów na tereny przeznaczone do wspólnego użytku na uwięzi i tylko przez osoby, które są w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem, a psów ras uznanych na agresywne, ich mieszańców oraz innych zagrażających otoczeniu, w kagańcu. Oceniając cytowane postanowienia wskazać należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości pogląd, że rada gminy nie jest upoważniona do określenia w regulaminie obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, jak również wskazywania miejsc, czy sytuacji, w których psy mogą zostać zwolnione z uwięzi (patrz wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16). Powyższe kwestie zostały bowiem uregulowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2019 r. poz. 122 z późn. zm.). Zgodnie z art. 10a ust. 3 tej ustawy zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Organ nadzoru w pełni podziela 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. Należy podkreślić, że postanowienia regulaminu czystości i porządku nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Ponadto, art. 77 § 1 Kodeksu wykroczeń stanowi, że kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany, zaś zgodnie z § 2 tego przepisu, kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany. Nakładanie na członków wspólnoty samorządowej obowiązków, wynikających już z innych przepisów prawa naraża więc posiadaczy zwierząt na dodatkową odpowiedzialność karną z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który przewiduje karę grzywny za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie

Należy również zauważyć, iż wskazane przez Radę Miasta ogólnie jako zwierzęta domowe "ssaki, w tym gryzonie, gady, płazy, ptaki, stawonogi, w tym pajęczaki i owady" wykracza poza definicję zwierząt domowych z art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt, gdyż pomija wynikający z tego unormowania warunek, że za zwierzę domowe można uznać zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu, a więc nie każdego ssaka, gada czy płaza (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r. II SA/OI 780/17).

W § 17 ust. 2 pkt 2 i 3 Regulaminu, ustalono minimalną odległość ustawiania urządzeń (uli) od granicy nieruchomości, od budynków znajdujących się na innych nieruchomościach oraz od otworów okiennych przy posadowieniu ww. urządzeń na dachach. Powyższe regulacje wkraczają w kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich. Te zaś reguluje art. 144 kc, który stanowi, iż właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Rada gminy nie posiada uprawnienia, by doprecyzowywać ww. regulację. Z tych samych względów należy uznać, za podjęte z rażącym naruszeniem prawa, postanowienie § 17 ust. 2 pkt 4 Regulaminu, dotyczące warunku nałożonego na utrzymującego zwierzęta gospodarskie, niepowodowania uciążliwości dla otoczenia, w szczególności dla nieruchomości sąsiednich. Należy również zakwestionować przepis § 17 ust. 2 pkt 1 Regulaminu, w którym Rada uzależniła utrzymywanie ww. zwierząt w „odpowiednich pomieszczeniach gospodarskich”. Tymczasem powołane sformułowanie, jako nieostre wyklucza jednoznaczne ustalenie jego znaczenia. Mamy więc do czynienia z sytuacją, której nie można zaakceptować, gdyż akt prawa miejscowego, będący konstytucyjnym źródłem prawa obowiązującym powszechnie na terenie gminy, nie może zawierać norm niedookreślonych i niezdefiniowanych. Stąd też, powyższy przepis nie może się ostać w obrocie prawnym.

W § 18 ust. 1 pkt 5 Regulaminu, Rada przyjęła, że obowiązkowi deratyzacji podlegają inne obszary niewymienione w pkt 1-4 tego paragrafu, w miejscach najbardziej zagrożonych bytowaniem gryzoni.

Powyższe postanowienia podjęto z naruszeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która wymaga wyznaczania obszarów podlegających

obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, czyli wskazania konkretnych obszarów i terminów przeprowadzenia deratyzacji, tymczasem sformułowanie „miejsca najbardziej zagrożone bytowaniem gryzoni”, takiego warunku nie spełnia.

W ramach upoważnienia, zawartego w ww. przepisie nie mieści się również postanowienie § 18 ust. 3, w którym Rada nałożyła obowiązek na przeprowadzającego deratyzację usunięcia padłych gryzoni wraz z resztami truczyn oraz ich unieszkodliwienia przez przedsiębiorców prowadzących działalność w tym zakresie. Rada Gminy mocą art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy, jest uprawniona i jednocześnie zobowiązana wyłącznie do określenia obszarów podlegających obowiązkowi deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia.

W tym stanie rzeczy, postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki