



Bydgoszcz, 12 listopada 2020 roku

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.IV.4131.124.2020



*P. Makarski*  
Pani  
Katarzyna Kukielska  
Wójt Gminy Zbójno

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 18/2020

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713)

#### stwierdzam nieważność

uchwały nr XIX/124/2020 Rady Gminy Zbójno z dnia 28 września 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zbójno.

#### Uzasadnienie

W dniu 28 września 2020 r. Rada Gminy Zbójno na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1439), po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Golubiu-Dobrzyniu, podjęła powyższą uchwałę.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 15 października 2020 r.

Zawiadomieniem z dnia 2 listopada 2020 r. znak: WNK.IV.4131.124.2020, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Wójt Gminy Zbójno w odpowiedzi, znak pisma: ERS.0711.6.2020 z dnia 5 listopada 2020 r., poinformował, że uwzględniono zawarte w zawiadomieniu zastrzeżenia w całości. Natomiast sesja, na której będą procedowane nowe uchwały z wprowadzonymi zmianami a kwestionowane zostaną uchylone, odbędzie się 20 listopada 2020 r.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gmin, zwany dalej „regulaminem”, regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Natomiast art. 4 ust. 2 cytowanej ustawy określa, że regulamin zawiera szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, które dotyczą ściśle wskazanego zakresu spraw:

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) 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.

Mając na uwadze powyższe regulacje prawne oraz ich wykładnię ustaloną w orzecznictwie, zdaniem organu nadzoru następujące zapisy regulaminu wykraczają poza zakres upoważnienia.

W § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu i lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym chodników położonych wzdłuż nieruchomości, właściciele nieruchomości realizują poprzez: usuwanie tych zanieczyszczeń i umieszczenie ich przy krawężniku chodnika od strony jezdni w sposób niepowodujący zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów; podjęcie działań likwidujących lub co najmniej ograniczających śliskość chodnika. Zadania wymienione w ust. 1 pkt 1 i 2 powinny być realizowane *niezwłocznie* po ustaniu opadów (ust. 2). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 6.08.2020 r., sygn. akt IV SA/Po 1076/19 zauważył: „Wskazanie terminu wykonania powyższych obowiązków poprzez użycie określenia „niezwłocznie” wykracza poza delegację ustawową. Regulamin, w myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b u.c.p.g., może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do określenia czasookresu jego wykonania. Gdyby bowiem ustawodawca uznał za niezbędne przekazanie uprawnienia także w tym zakresie radzie gminy, to wprost zapisano by takie uprawnienie w upoważnieniu ustawowym, jak ma to miejsce w pkt 3 tego ustępu w odniesieniu do obowiązku określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów

komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Wobec powyższego w ocenie Sądu przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. nie upoważniał Rady do wskazania częstotliwości uprzątkowania śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń...”. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 8.07.2020 r., sygn. akt II SA/Gl 314/20 zauważył: „Skoro więc Rada Gminy w § 7 ust. 1 uchwały wskazała na uprzątkowanie określonych zanieczyszczeń z chodników położonych „wzdłuż nieruchomości”, bezpośrednio przy jej granicy, to tym samym uzasadnionym jest stanowisko, że odniosła się ona w tym zakresie w rzeczywistości do terenu chodnika położonego poza nieruchomością, co odpowiada treści art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., a nie treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g....”.

W § 10 ust. ust.1, 2 i 3 załącznika do uchwały Rady Gminy postanowiła: „Na terenie nieruchomości pojemniki do zbierania odpadów komunalnych należy przetrzymywać w miejscu wyodrębnionym. W przypadku, gdy niemożliwe jest ustawienie pojemników na własnej nieruchomości dopuszcza się ich ustawienie na innej nieruchomości, położonej w dalekim sąsiedztwie, wyłącznie za zgodą jej właściciela oraz w uzgodnieniu z podmiotem odbierającym odpady komunalne (ust. 2). Właściciel nieruchomości zobowiązany jest w dniu odbioru odpadów komunalnych wystawić pojemniki przed wejściem na teren nieruchomości. Dopuszcza się możliwość odstąpienia od wymogu wystawiania pojemnika w porozumieniu z podmiotem odbierającym odpady komunalne (ust. 3). Rada Gminy uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku zobowiązana była m.in. do określenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczenia tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy). Tymczasem w powołanych przepisach uchwały organ stanowiący wskazał m.in. na możliwość ustawienia pojemników na innej nieruchomości, położonej w niedalekim sąsiedztwie, za zgodą jej właściciela oraz w uzgodnieniu z podmiotem odbierającym odpady komunalne. Zdaniem organu nadzoru do określenia tak szczegółowych wytycznych dotyczących sposobu realizacji obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki w sytuacji, gdy nie jest to możliwe na terenie własnej nieruchomości, Rada Gminy nie była upoważniona, a poza tym rzeczona regulacja wkracza w dziedzinę zastrzeżoną dla prawa cywilnego. Ponadto, Rada Gminy nie była upoważniona do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązków rozmieszczenia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie. Zauważyć należy również, że to w gestii właściciela nieruchomości

leżało zapewnienie miejsca na ustawienie pojemników na terenie własnej nieruchomości, a kwestie związane z ustaleniem czasu opróżniania pojemników powinny zostać uregulowane w umowie dotyczącej wywozu odpadów komunalnych (vide: wyrok NSA z dnia 26 października 2017 r., sygn. akt II OSK 280/16).

W § 11 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła: „Zarządca drogi ustawia kosze uliczne przy ciągach pieszych, w tym w szczególności przy oznakowanych przejściach dla pieszych oraz w miejscach o dużym natężeniu ruchu pieszego. Przepisy ust. 1 stosuje się odpowiednio do właścicieli nieruchomości na których przebiegają główne ciągi piesze służące użyteczności publicznej (ust. 2). Zgodnie z art. 5 ust. 4 powołanej ustawy obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą do zarządu drogi. Natomiast przepis art. 3 ust. 2 pkt 12 ustawy wskazuje, że obowiązkiem gminy jest utrzymanie czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg. Przepis art. 4 ust. 2 ww. ustawy zawiera katalog materii jaki powinien być uregulowany i jakie mogą (art. 4 ust. 2a) zostać uregulowane przez radę gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku. Organ nadzoru zauważa, że cytowane przepisy nie upoważniają organu stanowiącego do nałożenia w regulaminie czystości i porządku obowiązków związanych z zapewnieniem koszy ulicznych na zarządców dróg, ani ciągów pieszych służących użyteczności publicznej na właścicieli nieruchomości (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 9.07.2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1217/20).

W § 13 ust. 1 załącznika do uchwały postanowiono, że: „Zabrania się”:

- 1) wrzucania do pojemników lub worków przeznaczonych na odpady segregowane innych odpadów lub przedmiotów niezgodnie z przeznaczeniem pojemników lub worków;
- 2) umieszczanie odpadów z remontów, odpadów wielogabarytowych oraz odpadów niebezpiecznych, a także zużytego sprzętu elektrycznego w pojemnikach na odpady komunalne;
- 3) umieszczanie odpadów medycznych i odpadów niebezpiecznych w pojemnikach na odpady komunalne;
- 4) wrzucania do pojemników na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu oraz martwych zwierząt;

- 5) wrzucania odpadów komunalnych pochodzących z gospodarstw domowych, sklepów, punktów gastronomicznych, usługowych i innych nieruchomości do koszy ulicznych oraz do pojemników innych właścicieli;
- 6) umieszczania w pojemnikach do zbierania zmieszanych odpadów komunalnych odpadów podlegających selektywnej zbiórce;
- 7) umieszczania w pojemnikach do zbierania zmieszanych odpadów komunalnych odpadów wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 6-16;
- 8) umieszczania w pojemnikach do zbierania odpadów komunalnych odpadów pochodzących z działalności gospodarczej, w tym rolniczej;
- 9) wysypywania i magazynowania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości poza miejscami do tego przeznaczonymi.

W § 13 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że do pojemników lub worków na tworzywa sztuczne, makulaturę, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, metale zabrania się wrzucać:

- 1) opakowania z zawartością np. żywności, wapna, cementu itp.;
- 2) tworzywa sztuczne pochodzenia medycznego;
- 3) opakowania i butelki po olejach i smarach, puszki i pojemniki po farbach i lakierach;
- 4) opakowania po środkach ochrony roślin i owadobójczych;
- 5) prospekty foliowane i lakierowane katalogi.

W § 13 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że do pojemników lub worków na szkło zabrania się wrzucać:

- 1) ceramikę (porcelana, naczynia typu arco, talerze, doniczki, żarówki);
- 2) lustra;
- 3) szklane opakowania farmaceutyczne i chemiczne z pozostałościami zawartości;
- 4) szkło budowlane (szyby okienne, szkło zbrojone);
- 5) szyby samochodowe.

W § 13 ust. 4 załącznika do uchwały Rada gminy postanowiła, że do pojemników lub worków na bioodpady zabrania się wrzucać:

- 1) opakowań;
- 2) odpadów mięsnych, ryb, kości;
- 3) pieluch jednorazowych, podpasek itd.;
- 4) kamieni, popiołu, żużla.



Organ nadzoru zauważa, że art. 5 ust. 1 pkt 3b ww. ustawy, zobowiązuje właściciela nieruchomości do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r., poz. 797zs późn. zm.), odpady są zbierane w sposób selektywny, oraz reguluje sposób postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów. Ponadto, Rada Gminy jest adresatem obowiązków wymienionych w art. 3 ust. 1 i 2 u.c.p.g. w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie, co należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, w ramach których gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności m. in. ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz bioodpady (art. 3 ust. 1 pkt 5). Natomiast art. 1a ww. ustawy w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi, w zakresie nieuregulowanym w tej sprawie, odsyła do ustawy o odpadach. Z kolei powołane w regulaminie postanowienia dotyczące zakazu wrzucania padłych zwierząt do pojemników na odpady komunalne, organ nadzoru zauważa, że przepis art. 3 ust. 2 ustawy nakłada na gminy obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części (pkt 2 lit. c) oraz zapewnienia zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałania z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie (pkt 15). Ponadto, ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2017 r., poz. 1521) zawiera postanowienia dotyczące postępowania z padłymi zwierzętami. Zauważyć należy, że w zakresie odpadów w postaci zwłok zwierzęcych dotyczy rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. (Dz. U.UE.L. z 2009 r. nr 300 poz. 1), stanowiące przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Powyższe kwestie reguluje ponadto ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r., poz. 1845). Przepis art. 22 ust. 1 pkt 3 tej ustawy stanowi, że właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością, obowiązani są utrzymać ją w należyтым stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobieżenia zakażeniom lub chorobom zakaźnym, w szczególności: usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości. Wobec powyższego zdaniem organu nadzoru w regulaminie dotyczącym utrzymania czystości i porządku w gminie nie

powinny być ujmowane zagadnienia dotyczące postępowania z padłymi zwierzętami (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25.05.2017 r., sygn. akt II OSK 2462/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 24.07.2018 r., sygn. akt II SA/Bd 185/18). Powyższe dotyczy również zapisów § 26 pkt 6 oraz § 30 ust. 6 załącznika do uchwały. Ponadto, zawarty w § 19 ust. 2 załącznika do uchwały zakaz wylewania nieczystości ciekłych poza miejscami do tego przeznaczonymi – nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej przekazanej do realizacji w regulaminie utrzymania czystości i porządku. Zauważyć należy, że ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi (vide: NSA z dnia 26.10.2020 r., sygn. akt II OSK 280/16).

W § 26 pkt 3 i 4 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że osoby utrzymujące psy, koty oraz inne małe zwierzęta domowe obowiązane są do nie wprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk; nie wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, itp., postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów – przewodników. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25.05.2017 r., sygn. akt II OSK 2462/15, wskazał: „...nie sposób jednak z treści art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. wywieść upoważnienia do wprowadzenia generalnego zakazy, którego adresatem są osoby utrzymujące zwierzęta domowe, wyprowadzania zwierząt domowych na tereny placów zabaw, piaskownic, plaż i kąpielisk, kąpania zwierząt w fontannach miejskich czy wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp. Trafnie Sąd I instancji stwierdził, że delegacja ustawowa wynikająca z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. uprawnia radę gminy do określenia w regulaminie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujących m.in. obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe i mających na celu ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca nie upoważnił rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest



trafny pogląd, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie daje radzie gminy kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu wstępu zwierząt do określonych miejsc, zwłaszcza stanowiących własność lub pozostających w zarządzie osób lub jednostek organizacyjnych innych, niż gminne”.

W § 26 pkt 1 załącznika do uchwały Rada gminy postanowiła, że osoby utrzymujące psy, koty oraz inne małe zwierzęta domowe obowiązane są do: wyeliminowania zagrożeń i uciążliwości dla mieszkańców, w szczególności: nieprzyjemnej woni, roznoszenia pasożytów, insektów itp. Rada Gminy stanowiąc w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku zobowiązana jest do ich określenia w sposób kompletny i wyczerpujący. Zdaniem organu nadzoru użycie niejednoznacznych pojęć tj: nieprzyjemna woń, roznoszenie pasożytów, insektów - może powodować trudności w ich kwalifikowaniu i w konsekwencji egzekwowaniu realizacji obowiązków. Na marginesie wskazać należy jeszcze na odniesienie obowiązków sformułowanych w § 26 pkt 1 tylko do osób utrzymujących psy, koty oraz inne małe zwierzęta domowe, podczas gdy w art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy mówi się ogólnie o „zwierzętach domowych”, bez określenia ich wielkości.

W § 26 pkt 5 załącznika do uchwały Rada Gminny postanowiła, że osoby utrzymujące psy, koty oraz inne zwierzęta domowe obowiązane są do natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta (odchodów i innych nieczystości) z klatek schodowych, pomieszczeń wspólnego użytku, placów, trawników lub zieleńców, ulic i chodników; uprzątnięcia można dokonać poprzez wrzucenie zanieczyszczeń do urządzeń przeznaczonych do zbierania zmieszanych odpadów komunalnych bądź do urządzeń kanalizacyjnych”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 25.08.2020 r., sygn. akt II SA/Ol 431/20, wskazał: „...Regulaminu nieprawidłowo nałożono na posiadających zwierzęta domowe obowiązek natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez takie zwierzęta w różnych miejscach. Przepis ten w taki sposób skonstruowany pozbawiony jest doniosłości normatywnej i stanowi w rzeczywistości postulat, gdyż określa w sposób ogólny, niesprecyzowany i niedookreślony wymóg względem osób utrzymujących zwierzęta domowe. W sposób nieprecyzyjny formułuje on obowiązek względem adresata normy, posługując się niedookreślonym pojęciem "zanieczyszczeń

pozostawionych przez zwierzęta (odchody i inne nieczystości)". Oczywistym jest, że poprzez nieczystości pozostawione przez zwierzęta rozumieć można zarówno nieczystości stałe, jak i płynne, a ponadto nieczystości (zanieczyszczenia) pochodzenia nie tylko fizjologicznego, ale i każdego innego. Przy tak pojemnym sformułowaniu trudno wymagać od właściciela zwierzęcia, by usuwał on każde "zanieczyszczenie" pozostawione przez zwierzę – np. odchody płynne, fragmenty sierści, zawleczone resztki pokarmu. Podkreślić należy, że ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy źródłowej upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, regulacje w tym zakresie nie mogą zatem przyjmować formy ogólnikowej. Poza tym wprowadzony w tym przepisie nakaz unormowany jest przepisami ustawowymi i mieści się w dyspozycji czynu zakazanego, wynikającego z aktów prawa powszechnie obowiązującego (145 Kodeksu wykroczeń)".

W § 27 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że osoby utrzymujące psy rasy uznanej za agresywną lub psy obronne obowiązani są zapewnić wywieszenie tablic ostrzegawczych na bramach nieruchomości np. o treści: Uwaga! Posesji pilnuje pies", Uwaga! Agresywny pies". Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21.06.2017 r., sygn. akt II OSK 991/17 zauważył: „Nie jest trafne stanowisko Sądu pierwszej instancji, że odmienna konstrukcja przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, w porównaniu do pozostałych punktów upoważniających radę do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, przesądza o dopuszczalności zawarcia w regulaminie przepisu nakładającego obowiązek posiadania odpowiedniej tabliczki informacyjnej na obiekcie pilnowanym przez psy. Rację ma skarżący kasacyjnie organ nadzoru, że delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Niewątpliwie można uznać, że powyższy obowiązek chroni przed zagrożeniem lub uciążliwością, na jakie może narazić się osoba znajdująca się w pobliżu obiektu lub też na terenie nieruchomości, gdzie przebywa pies i jest to informacja przydatna, lecz biorąc pod uwagę jedynie te cele nie można jednoznacznie stwierdzić, iż dopuszczalne jest zawarcie takiego postanowienia w treści regulaminu. Zaznaczyć trzeba, że wszelkie ograniczenia praw jednostki, także nałożenie na właściciela psa dodatkowych obowiązków w regulaminie utrzymania czystości i porządku, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tą zasadą „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie

dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". Oznacza to, że postanowienia przedmiotowego regulaminu nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy. Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru nałożenie ww. obowiązku nie znajduje uzasadnienia w cytowanym już wyżej przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W § 28 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że posiadacz psa zobowiązany jest do wyprowadzania psa na smyczy, a agresywnego dodatkowo w kagańcu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14.11.2017 r., sygn. akt II OSK 443/16 zauważył: „...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. Trzeba przy tym podkreślić, że postanowienia regulaminu czystości i porządku regulaminu nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy. Ponadto, zaznaczyć należy, że z treści art. 10a ust. 3 u.o.z. wynika wprost zakaz puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Powyższe podziela NSA w wyroku z dnia 29.07.2020 r., sygn. akt II OSK 921/20.

W § 30 ust. 1, 2 i 3 załącznika do uchwały Rada gminy postanowiła: „Właściciele nieruchomości utrzymujący zwierzęta gospodarskie zobowiązani są do prowadzenia hodowli w sposób nieuciążliwy dla sąsiednich nieruchomości, w szczególności w zakresie przykrych zapachów. Hodowla zwierząt powinna być usytuowana i prowadzona w taki sposób, aby nie pogarszała warunków zdrowotnych, sanitarnych i porządkowych otoczenia, nie powodowała zanieczyszczenia powietrza, gleby i wody oraz innych uciążliwości dla ludzi zamieszkujących sąsiednie nieruchomości (ust. 2). Pomieszczenia dla zwierząt gospodarskich, teren hodowli i bezpośrednio jej otoczenie winny być utrzymane w należytej czystości” (ust. 3). Powołane zapisy regulaminu są zapisami zbyt ogólnikowymi, nieostrymi i abstrakcyjnymi (vide: wyrok WSA w Łodzi z dnia 3.03.2020 r., sygn. akt II SA/Łd 48/20; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4.09.2019 r., sygn. akt II SA/Bd 506/19; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9.09.2020 r., sygn. akt II SA/G 371/20).

Podobnie zapisy § 30 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały, zdaniem organu nadzoru nie mieszczą się w zakresie delegacji ustawowej (art. 4 ust. 2 pkt 7). „Wybiegi dla zwierząt gospodarskich winny być ogrodzone siatką drucianą lub innym odpowiednim ogrodzeniem w sposób uniemożliwiający przedostanie się zwierząt poza obręb wybiegu. Przedmiotowe uregulowania wykraczają poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 7 u.cp.g. (rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN.4131.156.2016 Wojewody Warmińsko - Mazurskiego z dnia 24 maja 2016 r.

Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu ( Dz. U. z 2020 r. poz. 796 z późn. zm.), obornik, gnojówkę i gnojowicę należy traktować jako nawozy naturalne. Zasady przechowywania i stosowania nawozów naturalnych (obornika, gnojowicy i gnojówki) reguluje zatem wskazana już ustawa o nawozach i nawożeniu.

W rozdziale 8 w § 30 ust. 7 i 8 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła: „Ule z pszczołami nie mogą być ustawione w odległości mniejszej niż 10 m od granicy drogi publicznej, budynku mieszkalnego, inwentarskiego lub gospodarskiego oraz od granicy sąsiedniej nieruchomości, będącej własnością innej osoby niż właściciel ula. Ule z pszczołami ustawione w odległości od 10 do 13 m od wskazanej w ust. 7 granicy otoczenia należy oddzielić stałą przeszkodą (parkan, mur, krzewy, siatka o drobnych oczkach) o wysokości co najmniej 3 m w celu wznoszenia się wylatujących i powracających do ula pszczół nad pobliskim terenem (ust. 8)”. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14.11.2017 r., sygn. akt II OSK 443/16 zauważył: „...Zgodnie z art. 2 pkt 1 lit h ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133, poz. 921 e zm.), pszczoła miodna (*Apis mellifera*) należy do zwierząt gospodarskich. W konsekwencji dopuszczalne było, w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uregulowanie kwestii trzymania tych owadów. Nakaz, aby pszczoły trzymać w ulach zasadniczo mieści się w delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Natomiast nakazanie, aby ule były ustawione: „w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich”, bezprawnie ingeruje w stosunki sąsiednie. Trzeba mieć na uwadze, że w zależności od odległości ustawienia uli od nieruchomości sąsiedniej, ewentualnie zakłócenia powodowane hodowlą pszczół mogą zastać zakwalifikowane „bądź jako immisje pośrednie, bądź jako immisje bezpośrednie. Ocena w tym względzie zależy od konkretnego przypadku” (J. Buczek, Cywilnoprawna problematyka hodowli pszczół, „Przegląd Sądowy” 2003 r., nr 2, s.33). Jest to jednak sfera prawa prywatnego, a nie publicznego. Zgodnie z art. 144 Kodeksu cywilnego w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia



społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych granicach może rozporządzać rzeczą. 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. Przepis ten otwiera grupę unormowań w Kodeksie cywilnym określanym mianem prawa sąsiedzkiego. Prawo sąsiedzkie dotyczy sytuacji, w których wzajemne oddziaływanie na siebie gruntów może rodzić sprzeczne interesy. Funkcją tych unormowań jest zapobieganie ewentualnym konfliktom pomiędzy sąsiadami oraz rozstrzyganie tych konfliktów. Rada gminy nie posiada uprawnień do doprecyzowania regulacji kodeksowych dotyczących prawa sąsiedzkiego w akcie prawa miejscowego.” Podobnie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 29.07.2020 r., sygn. akt II SA/Bd 166/20. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 23.07.2020 r., sygn. akt II SA/Łd 12/20 wskazał:”... Nakaz aby pszczoły trzymać w ulach zasadniczo mieści się w delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Natomiast nakazanie, aby ule były ustawione w konkretnej odległości od granicy nieruchomości i które powinny być oddzielone stałą przeszkodą, która spowoduje wznoszenie się wylatujących i powracających do ula pszczoł nad pobliskim terenie, bezprawnie ingeruje w stosunki sąsiedzkie...”.

W § 31 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła: „Zabrania się zanieczyszczania terenu nieruchomości, domów, ulic i innych miejsc publicznych wydaliniami zwierząt, karmą, ściółką lub innymi odpadami pochodzącymi z hodowli”. Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis stanowi powtórzenie art. 91 i art. 145 Kodeksu wykroczeń (vide: WSA w Kielcach w wyroku z dnia 30.12.2019 r., sygn. akt IV SA/Ke 853/19; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22.05.2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1352/18 oraz WSA w Bydgoszczy z dnia 16.04.2019 r., sygn. akt II SA/Bd 117/19).

W § 32 ust. 5 i 6 załącznika do uchwały Rada Gminy nałożyła zobowiązanie na właścicieli nieruchomości przeprowadzenia deratyzacji w miarę potrzeb. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Zbójno realizując postanowienia przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie mogła wskazać w uchwale podmiotów (właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. W § 32 ust. 7 załącznika do uchwały przewidziano, że w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt Gminy Zbójno określi w drodze zarządzenia w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym obszary podlegające obowiązkowi deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzenia.



W myśl art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy, organ stanowiący gminy ma wyznaczyć obszary podlegające deratyzacji i terminy jej przeprowadzenia. Nie jest on natomiast właściwy do określenia podmiotu, który ma deratyzację przeprowadzić. W § 32 ust. 8 załącznika do uchwały Rada Gminy wskazała, że koszty przeprowadzenia deratyzacji ponosi właściciel nieruchomości. Zauważyć należy, że norma kompetencyjna ww. przepisu ustawy nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku – obciążenia jego realizacji ich kosztami. Jak już wskazano, wspomniana regulacja prawna zobowiązuje jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16.04.2019 r., sygn. akt II SA/Bd 117/19; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16.05.2012 r., sygn. akt II SA/Bd 174/12; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 6.02.2013 r., sygn. akt II SA/Go 1076/12; wyrok NSA z dnia 13.09.2016 r., sygn. akt II OSK 3026/14).

Dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością unieważnienia uchwały jest fakt, że jest ona aktem prawa miejscowego i została już opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 7 października 2020 r., poz. 4762.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

**Rozstrzygnięcie jest ostateczne.**

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA  
KUJAWSKO-POMORSKI  
*Boyer*  
Mikołaj Bogdanowicz