

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.97.2020.AHor

z dnia 24 lipca 2020 r.

*Rada Miejska w Międzyrzeczu*

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 3 ust. 8 oraz § 25 ust. 1 w zakresie zwrotu "do obiektów użyteczności publicznej, a także do sklepów i lokali gastronomicznych, aptek i pomieszczeń biurowych oraz wyprowadzania ich" i zwrotu "i targowiska miejskiego"

uchwały Nr XXIV/201/20 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Międzyrzecz.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 czerwca 2020 Rada Miejska w Międzyrzeczu podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Międzyrzecz. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 czerwca 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawa prawna do podjęcia kwestionowanej uchwały została zawarta art. 4 ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn. zm.) - dalej jako u.c.p.g., który upoważnia radę gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. regulamin ten 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.

Dodatkowo, na podstawie art. 4 ust. 2a u.c.p.g., rada gminy może w regulaminie:

1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;

2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;

3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;

4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;

5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny.

Przytoczone wyżej przepisy określają granice upoważnienia, w ramach którego może działać rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na

terenie gminy. Ustawodawca określił w sposób enumeratywny, co powinien zawierać taki regulamin. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, podobnie jak każda inna uchwała organu samorządu terytorialnego, musi formułować postanowienia jedynie w granicach upoważnienia ustawowego, regulując tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Powyższe wynika z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym gminie na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jak też z art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji wymagającego, by materia regulowana podjętym aktem wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia. Regulamin musi formułować postanowienia jedynie w granicach wskazanej delegacji ustawowej. Przedstawione wyżej wyliczenie elementów uchwały ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ustawy. W uchwale muszą także znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. W konsekwencji rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę.

Stosownie natomiast do art. 6r ust. 3 u.c.p.g. rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W przedmiotowej uchwale dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 3a u.c.p.g.).

Z przedstawionych regulacji wynika, że ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, stanowiących odpady komunalne, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest możliwe, ale powinno to nastąpić w uchwale w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g.

Tymczasem Rada Miejska w Międzyrzeczu w § 3 ust. 8 przedmiotowego regulaminu postanowiła, że "PSZOK przyjmuje wyłącznie odpady komunalne pochodzące z terenów zamieszkałych, z terenu gminy Międzyrzecz w nieograniczonych ilościach. W ograniczonej ilości są przyjmowane odpady wielkogabarytowe (400 kg / rok / gospodarstwo domowe), odpady budowlane i rozbiórkowe (1000 kg / rok / gospodarstwo domowe) oraz zużyte opony (8 szt. / rok / gospodarstwo domowe)." Regulacja ta stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. i nie może znaleźć się w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ponadto należy zauważyć, że zdanie pierwsze tego ustępu nie ma charakteru normatywnego, nie

wynika z niego żadna norma prawna, zaś sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych musi zostać uregulowany przez radę gminy w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. Natomiast jak wynika z art. 6r ust. 3a u.c.p.g. ograniczenie ilości przyjmowanych lub odbieranych od właścicieli nieruchomości odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon musi nastąpić w powiązaniu z pobraną opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Natomiast ograniczenie przez lokalnego prawodawcę ilości przyjmowanych odpadów w powiązaniu z gospodarstwem domowym, w skład którego może wchodzić różna liczba osób, jest w ocenie organu nadzoru niedopuszczalne. Poszczególne gospodarstwa domowe, w zależności od ilości osób je tworzących, uiszczają różne opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Limitowanie ilości przyjmowanych odpadów na gospodarstwo domowe nie odbywa się więc w powiązaniu z pobraną opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi, narusza zasadę równości i jest krzywdzące dla wieloosobowych gospodarstw domowych.

Rada Miejska w Międzyrzeczu w § 25 ust. 1 badanej uchwały postanowiła: Zabrania się wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, a także do sklepów i lokali gastronomicznych, aptek i pomieszczeń biurowych oraz wyprowadzania ich na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk i targowiska miejskiego. Podkreślić należy, że delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia radę gminy do sformułowania obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Dla osiągnięcia tych celów nie ma potrzeby wprowadzania rygorystycznych i bezwzględnych wymogów. Podkreślić należy, że ustawodawca nie upoważnił rady gminy (miejskiej) do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, czy do określonych obiektów, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt tam nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. W ocenie organu nadzoru zakaz wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, a także do sklepów i lokali gastronomicznych, aptek i pomieszczeń biurowych i targowiska miejskiego jest nieuzasadnione i nie służy realizacji celu wyznaczonego przez ustawodawcę, tj. zapewnieniu ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu jak zakaz wyprowadzania psów nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli tych zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w u.c.p.g. (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. IV SA/Po 1022/19).

Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Kr 1295/19, że prawidłowa interpretacja art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. powinna być taka, że na jego podstawie organ stanowiący gminy może nakładać konkretne obowiązki (nakazy lub zakazy) na właścicieli zwierząt, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W ramach tych obowiązków, nakazów lub zakazów dopuszczalne jest w szczególnych przypadkach wprowadzanie nawet ograniczeń, co miejsc przebywania zwierzęcia na terenie np. parku, zakazując aby zwierzęta np. wchodziły do piaskownic lub innych wydzielonych miejsc. Poprzez wprowadzanie takich zakazów lub ograniczeń organ stanowiący gminy powinien chronić np. rośliny lub drzewa

posadzone w parku. Natomiast wprowadzenie generalnego zakazu nie jest dopuszczalne i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej do stanowienia aktu prawa miejscowego. Zgodzić się również należy z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. II SA/Go 156/20, w którym Sąd uznał, że dopuszczalny jest zakaz wyprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk oraz na terenów objętych zakazem na podstawie odrębnych przepisów. Postanowienia te nie naruszają zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), bowiem nie ograniczają w sposób nadmierny swobody poruszania się, czy przebywania w określonym miejscu, gdyż place zabaw, piaskownice dla dzieci, czy kąpieliska stanowią znikomy ułamek miejsc publicznych, natomiast w innych miejscach publicznych, właściciele zwierząt mogą przebywać wraz ze swoimi zwierzętami. W związku z tym zdaniem organu nadzoru lokalny prawodawca mógł wprowadzić zakaz wyprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić nieważność § 3 ust. 8 oraz § 25 ust. 1 w zakresie zwrotu "do obiektów użyteczności publicznej, a także do sklepów i lokali gastronomicznych, aptek i pomieszczeń biurowych oraz wyprowadzania ich" i zwrotu "i targowiska miejskiego" uchwały Nr XXIV/201/20.

### **Pouczenie:**

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli