



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 sierpnia 2016 r.

Poz. 4890

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.251.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 lipca 2016 r.

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

orzekam

nieważność Uchwały Nr XIV/142/16 Rady Miasta i Gminy Szamocin z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Szamocin – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miasta i Gminy Szamocin Nr XIV/142/16 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016r., poz. 250).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 4 lipca 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na sesji w dniu 23 czerwca 2016 r. Rada Miasta i Gminy Szamocin podjęła uchwałę Nr XIV/142/16 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Szamocin.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ stanowiący gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, obowiązany jest uchwalić akt prawa miejscowego, jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, określając w nim szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku – enumeratywnie wymienione w powołanym przepisie.

Wydawany na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię.

W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w takim regulaminie wszystkie kwestie wskazane w ww. przepisie art. 4 ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyczerpujące w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej natomiast strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Rada gminy jest nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w tym przepisie. Brak uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, podobnie jak i przekroczenie upoważnienia, uznawane jest za istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 221/15, wyrok

WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/GI 531/07; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/2006; Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Bogusław Dziadkiewicz "Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach" Lexis Nexis Warszawa 2007, str. 155 – 156).

Odnosząc powyższe do postanowień Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Szamocin, stwierdzić należy, że nie zawiera on wszystkich enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zagadnień.

Regulamin nie określa szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania (art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

W § 14 ust. 1 Regulaminu Rada Miasta i Gminy Szamocin postanowiła, że *„Właściciele nieruchomości obowiązani są do stałego tępienia szczerów i innych niebezpiecznych gryzoni w obrębie swojej nieruchomości”*.

Wprowadzony w § 14 ust. 1 Regulaminu zapis wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy. Przepis ten uprawnia gminę wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w Regulaminie podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji, tj. właścicieli nieruchomości. 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.

Z utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych w przedmiotowym zakresie wynika, iż *„Zapis (...) uchwały zobowiązujący właścicieli nieruchomości do przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji stanowi wykroczenie poza ustawową kompetencję zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.p.c.g.”* – wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 868/15.

Ponadto w § 14 ust. 2 Regulaminu Rada postanowiła: *„Wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji na terenie Gminy Szamocin wraz z podaniem terminu jej przeprowadzenia ogłasza Burmistrz Miasta i Gminy Szamocin stosownym aktem miejscowym w porozumieniu z organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej”*.

Tymczasem wskazany wyżej przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie przewiduje możliwości przekazania tych kompetencji na rzecz innego podmiotu. Rada gminy jest wyłącznie uprawniona do wyznaczenia obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu.

Scedowanie tegoż uprawnienia na Burmistrza Miasta i Gminy Szamocin spowodowało, iż Rada nie wypełniła delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy

Zaprezentowane stanowisko organu nadzoru w tej materii wynika z ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 174/12; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12, wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/OI 145/11, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 91/12).

Ponadto trzeba zauważyć, że *„Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. rada gminy w regulaminie ma określić szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. W pojęciu tym – zdaniem sądu – nie mieści się kompetencja do nakładania obowiązków na powiatowego inspektora sanitarnego (...). Uprawnienia państwowego powiatowego inspektora sanitarnego regulują przepisy ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm.), a szczególnie art. 1 – art. 6a tej ustawy. Ani ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ani ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje radzie gminy kompetencji o kształtowania jakichkolwiek uprawnień organu administracji publicznej, jakim jest państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Możliwości takiej nie daje w szczególności wykładnia przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., ponieważ w pojęciach "wyznaczenie obszaru" i "terminu przeprowadzania" deratyzacji nie mieści się*

kwestia opiniowania czy uzgadniania procesu deratyzacji przez inspektora sanitarnego” – wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 224/13.

Należy zatem stwierdzić, iż w istocie w Regulaminie nie zostały wyznaczone obszary obowiązkowej deratyzacji, jak również terminy jej przeprowadzenia.

Brak chociaż jednego z obligatoryjnych elementów Regulaminu, wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru stwierdza, że uchwalony przez Radę Miasta i Gminy Szamocin Regulamin zawiera szereg regulacji nie znajdujących podstawy prawnej w upoważnieniu ustawowym wynikającym z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W świetle art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy rada gminy zobowiązana jest w regulaminie określić szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W oparciu o przytoczoną regulację ustawową Rada uchwaliła § 12 ust. 2 Regulaminu, że *„Osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy, zobowiązane są trzymać je na terenie swojej nieruchomości”*.

Szczególnie zaakcentować należy, że na podstawie ww. art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy Rada może nakładać konkretne obowiązki na właścicieli zwierząt domowych, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem, ale obowiązki te mogą dotyczyć tylko terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, a za taki nie można uznać terenu, o jakim mowa w § 12 ust. 2 Regulaminu.

Z kolei w § 12 ust. 3 Regulaminu Rada postanowiła, że *„Wyprowadzanie psa w miejsca publiczne jest możliwe po spełnieniu następujących warunków:*

- 1) *właściciel lub opiekun psa zobowiązany jest do wyprowadzania psa na smyczy, a psy ras dużych i olbrzymich bądź uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny – na smyczy i w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe,*
- 2) *zwolnienie psa za smyczy dozwolone jest tylko wtedy, gdy pies jest w kagańcu, w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko wtedy, gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem”*.

W ocenie organu nadzoru fragment § 12 ust. 3 pkt 1 Regulaminu, który odnosi się do psów ras *„dużych i olbrzymich”* jest nieprawidłowy i stwarzający trudności interpretacyjne. Na podstawie tego sformułowania nie sposób jednoznacznie i bezsprzecznie ustalić, w stosunku do jakich konkretnie ras psów istnieje obowiązek ich wyprowadzania na smyczy i w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe.

Jest to o tyle istotne, ponieważ od tej informacji zależeć może ewentualna odpowiedzialność za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie (zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy). Żaden bowiem z aktualnie obowiązujących aktów prawnych nie wprowadził wykazu psów ras *„dużych i olbrzymich”*, z którego taką informację można byłoby uzyskać.

Na nieprawidłowość posługiwania się w regulaminie tego typu zwrotami, odnoszącymi się do wyglądu zwierzęcia, zwrócił uwagę WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 1068/13 (utrzymanym w mocy wyrokiem NSA z dnia 12 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1114/14), gdzie czytamy: *„Nałożenie w ww. przepisie obowiązku prowadzenia w kagańcu psa, którego wygląd może stwarzać zagrożenie, ze względu na uzależnienie wykonania obowiązku od subiektywnego postrzegania zagrożenia - stwarza sytuację, w której obowiązek ten staje się trudny do wyegzekwowania, a sam przepis stwarza problemy interpretacyjne i w istocie jest niewykonalny”*.

Przepisy aktów prawnych powinny być tak zredagowane, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby adresaci tych przepisów nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis. Zapis § 12 ust. 3 pkt 1

Regulaminu zawierający określenie „*psy ras dużych i olbrzymich*” nie spełnia zasady precyzyjności, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych.

Tożsame uwagi należy skierować w stosunku do zapisu § 12 ust. 3 pkt 2 Regulaminu, zgodnie z którym zwolnienie psa ze smyczy dozwolone jest tylko „*w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi*”, które to sformułowanie również stwarza znaczne trudności interpretacyjne. Takich unormowań akt prawa miejscowego nie powinien zawierać. Konsekwencją takiego nieostrego przepisu jest niemożność adresata regulaminu określenia prawidłowego sposobu zachowania się, w tym przypadku ustalenia kiedy możliwe jest zwolnienie psa ze smyczy.

Nie sposób bowiem bezsprzecznie stwierdzić w jakim przypadku dane miejsce uznać można za takie, które jest mało uczęszczane przez ludzi (np. 50 czy tylko 10 osób na dobę).

Postanowieniem § 12 ust. 5 pkt 2 Regulaminu Rada zabroniła „*wpuszczania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci*”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że „*Ustawodawca, co zgodnie podkreśla się w judykaturze sądów administracyjnych, nie upoważnił rady 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*” – wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 1114/15.

Z kolei WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 576/15 orzekł, że: „*Rada Gminy nie była również upoważniona do wprowadzania zakazu wpuszczania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci (...)*”.

Z kolei w § 12 ust. 7 Regulaminu Rada uchwaliła, że „*Padlinę zwierząt należy usuwać niezwłocznie, dostarczając ją do najbliższej położonego grzebowiska zwłok zwierzęcych i ich części lub najbliższej położonej spalarni zwłok zwierzęcych i ich części*”.

Cytowane postanowienie Regulaminu zostało podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Obowiązek usuwania padłych zwierząt z nieruchomości wynika z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r. poz. 947 ze zm.), a odpowiedzialność za niewykonywanie tego obowiązku określa art. 50 pkt 2 tej ustawy.

Odnosnie postanowień ust. 8 § 12 Regulaminu, w którym Rada zawarła zapis, iż „*Informacja o miejscu usuwania padłych zwierząt zostanie podana do wiadomości publicznej poprzez publikacje stosownych ogłoszeń na stronie internetowej Urzędu Miasta i Gminy Szamocin oraz w sposób zwyczajowo przyjęty*”, stwierdzić należy, że również i ta regulacja nie mieści się w delegacji ustawowej. Niezależnie od tego podkreślić należy, że Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach stanowi akt prawa miejscowego i nie może być traktowany jako informator o sposobie pozyskiwania jakichkolwiek danych w sposób, o jakim mowa w kwestionowanym zapisie Regulaminu.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż Uchwała Nr XIV/142/16 Rady Miasta i Gminy Szamocin z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Szamocin została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności – w całości – uzasadnionym i koniecznym.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

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