



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 sierpnia 2016 r.

Poz. 5078

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.306.2016.3 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 sierpnia 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),

orzekam

nieważność § 4 ust. 5, § 17, § 30 pkt 1 a i b, § 31, § 34 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały Nr XXXIII/307/2016 Rady Miejskiej Trzemeszna z dnia 11 lipca 2016 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trzemeszno - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 11 lipca 2016 r. Rada Miejska Trzemeszna uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trzemeszno.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 19 lipca 2016 r.

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

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) 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 Miejska Trzemeszna 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 zapisane w § 30 pkt 1 a i b 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 obowiązku prowadzenia psa na terenie użytku publicznego na uwięzi, a w przypadku posiadania psów ras uznanych za agresywne oraz innych psów mogących stanowić zagrożenie dla ludzi również w kagańcu oraz obowiązku uzyskania zezwolenia na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną.

Jak już wyżej 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. W ocenie organu nadzoru ograniczenie możliwości wyprowadzania psów na terenach użytku publicznego jedynie na uwięzi a w odniesieniu do psów ras uznawanych za agresywne oraz innych psów mogących stanowić zagrożenie dla ludzi na uwięzi i w kagańcu nie znajduje uzasadnienia prawnego i nie mieści się w delegacji art. 4 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy.

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 puszczenia 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 utrzymania czystości i porządku – bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami – naruszają zasadę proporcjonalności.

Ogólne upoważnienie dla rad gmin (rad miejskich) 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 ustawowy jest zrealizowany. Niedopuszczalny jest taki sposób kształtowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który prowadziłby 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.

Nadto w § 30 pkt 1b wskazano, iż do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe w odniesieniu do psów należy uzyskanie zezwolenia Burmistrza Trzemeszna na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz.U. z 2003 r. Nr 77, poz. 687). Wprowadzenie tego rodzaju obowiązków w regulaminie jest całkowicie bezpodstawne i stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 4 ust. 2 pkt 6 omawianej ustawy rada uprawniona jest jedynie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Tymczasem kwestia zezwolenia na utrzymywanie psa rasy agresywnej regulowana jest w art. 10 ustawy o ochronie zwierząt. Regulacja ustawowa ma jednak szerszy charakter i wraz z rozporządzeniem, o którym mowa w kwestionowanym przepisie, stanowi kompleksową regulację materialnoprawną dotyczącą szczególnych obowiązków, które należy spełnić dla zgodnego z prawem utrzymywania psów ras uznanych za agresywne.

Zawarte zaś w przedmiotowym regulaminie w § 31 zapisy dotyczące postępowania z padłymi zwierzętami są także niezgodne z obowiązującym porządkiem prawnym. Stosownie do uregulowań 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.) właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należytych stanie higieniczno – sanitarnym w celu zapobieżenia zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości.

Organ nadzoru wskazuje, iż żaden akt niższego rzędu, a takim jest regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie nie może powtarzać obowiązków przewidzianych ustawą.

W związku z tym należy uznać, że ww. postanowienia stanowią powtórzenie (modyfikację) przepisów ustawy, a zatem nie powinny się w nim znaleźć. Powtórzenie przepisów ustawy jest bowiem sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej, określonymi § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016, poz. 283 j.t.).

II

W opinii organu nadzoru za niewłaściwe należy również uznać zapisy zawarte w § 34 regulaminu, dotyczące kontroli. Zostały one bowiem ustanowione z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. 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. Zakres możliwej dla rady gminy (tutaj rady miejskiej) regulacji nie zawiera obowiązku i uprawnienia do regulowania kontroli przestrzegania regulaminu.

III

W § 17 regulaminu wskazano, iż właściciel nieruchomości nie mający możliwości włączenia jej do systemu kanalizacji sanitarnej, zapewnia utrzymanie czystości i porządku na jej terenie przez pobudowanie i dostosowanie wielkości zbiornika bezodpływowego do ilości osób stale lub czasowo przebywających na jej terenie. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis jest nieuprawnioną modyfikacją przepisu rangi ustawowej.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez 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; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”.

W związku z powyższym należy uznać, że postanowienia zawarte w ww. § 17 regulaminu stanowią niedopuszczalną modyfikację przepisów rangi ustawowej. Podkreślenia bowiem wymaga, iż w cytowanym przepisie art. 5 ust. 1 pkt 2 mowa jest również o możliwości posiadania przydomowej oczyszczalni ścieków, której to możliwości nie przewidziano w § 17 regulaminu.

IV

Jak już wyżej zostało to wskazane katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określania szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty.

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że obowiązek, który rada gminy nałożyła w § 4 ust. 5 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trzemeszno na właścicieli nieruchomości, a dotyczący usuwania nawisów śnieżnych i sopli z okapów, rynien i innych części nieruchomości niezwłocznie po ich powstaniu przekraczają zakres ustawowego upoważnienia. Wprawdzie ustawa uprawnia radę do określania zasad utrzymania czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, jednakże okapy i rynny nie mogą zostać uznane za części nieruchomości służące do użytku publicznego nawet wówczas, gdy są usytuowane nad terenami powszechnie dostępnymi. Poza tym kwestia ta w wystarczającym stopniu uregulowana jest w art. 61 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290) - vide wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Go 869/13; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 1198/13; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. Akt II SA/Łd 404/15.

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.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono 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