



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 października 2016 r.

Poz. 6263

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.374.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 października 2016 r.

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

orzekam

nieważność § 4 ust. 2 pkt 3, § 9 ust. 4 w zakresie zwrotu: „przy czym nie może to powodować uciążliwości dla użytkowników sąsiednich nieruchomości”, § 12 ust. 4, 5, 6 i 7, § 13 ust. 2 pkt 3, § 14 ust. 1 pkt 1, § 14 ust. 2 i ust. 3 uchwały Rady Miasta i Gminy Szamocin nr XV/161/16 z dnia 15 września 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 XV/161/16 została podjęta 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) i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.).

Uchwałą doręczono organowi nadzoru 26 września 2016 r.

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

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej: „ustawą”, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała 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 art. 4 ust. 2 ustawy. Istotnym jest, że elementy, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy, mają charakter wyczerpujący, nie jest więc dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) zasada praworządności wymaga, by materia regulowana aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzieloną kompetencję jest naruszeniem normy upoważniającej i stanowi tym samym naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego.

W § 4 ust. 2 pkt 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Szamocin, zwanym dalej: „Regulaminem”, Rada Miasta i Gminy Szamocin uzależniła możliwość naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi od braku uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości. Podobnie w § 9 ust. 4 Regulaminu Rada uchwaliła, iż właściciele nieruchomości zobowiązani są gromadzić komunalne odpady zielone ulegające biodegradacji w workach lub kontenerach, a następnie pozbywać się ich w sposób określony w omawianym przepisie albo „gromadzić w kompostowniach, przy czym nie może to powodować uciążliwości dla użytkowników sąsiednich nieruchomości”. Z kolei w § 13 ust. 2 pkt 3 Regulaminu Rada zobowiązała osoby prowadzące hodowlę zwierząt gospodarskich do takiego jej prowadzenia, aby „nie dopuszczać do powstawania wobec innych

osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości takich jak: hałas, odór”.

W ocenie organu nadzoru kwestionowane zapisy Regulaminu wkraczają w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.). Zgodnie z brzmieniem tego przepisu 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.

Niezależnie od tego, odnośnie postanowień zawartych w § 13 ust. 2 pkt 3 Regulaminu, zasadnym jest zwrócenie uwagi na wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 788/15, w którym Sąd ten orzekł, że: „Taki zapis (...) jest sprzeczny z celem uchwalonego regulaminu, który może regulować jedynie kwestie czystości i porządku. »Hałas i odory« nie wchodzi w zakres pojęcia czystość i porządek”.

Przepisem § 12 ust. 4 Regulaminu Rada nałożyła na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, aby na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku psy były wyprowadzane na smyczy, a rasy psów uznawanych za agresywne również w kagańcach i pod opieką osób dorosłych, które zapewnią sprawowanie nad nimi kontroli. Z kolei w § 12 ust. 5 Regulaminu Rada dopuściła zwolnienie psa ze smyczy poza terenami zabudowanymi pod warunkiem zapewnienia przez właściciela lub opiekuna pełnej kontroli zachowania psa. Podobnie w § 12 ust. 7 Regulaminu Rada zabroniła „pozostawiania bez codziennego dozoru psów i innych zwierząt w obrębie nieruchomości niezamieszkałych”.

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie wynika dla Rady kompetencja do formułowania w Regulaminie obowiązku prowadzenia psów na smyczy lub w kagańcu na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na takim terenie nie był uciążliwy i nie zagrażał przebywającym tam osobom. Zatem wprowadzenie w § 12 ust. 4 Regulaminu kwestionowanej regulacji jest środkiem nadmiernie ograniczającym swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu, która przysługuje wszystkim obywatelom, w tym również właścicielom zwierząt domowych. Trzeba mieć na uwadze, 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 niepozwalające 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 (vide: wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 102/16, wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 1115/15).

Rada nie była również uprawniona do nałożenia na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązku wyprowadzania psów pod opieką osób dorosłych. W polskim systemie prawa brak jest definicji pojęcia: „osoba dorosła”. Jak orzekł WSA w Łodzi w wyroku z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 1116/15: „pojęcie »osoby dorosłej« (...) jest pojęciem nieostrym i może wywoływać liczne wątpliwości interpretacyjne”. Ponadto nakładając na właścicieli psów obowiązek zachowania pełnej kontroli nad zachowaniem psa, Rada całkowicie pominęła zapis art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.), zabraniający puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.

W § 12 ust. 6 Regulaminu organ stanowiący gminy bez podstawy prawnej uchwalił, iż „Przepisu ust. 5 nie stosuje się do psów asystujących i funkcjonariuszy Policji, Straży Miejskiej oraz służb ratowniczych korzystających z pracy psów służbowych, w trakcie wykonywania zadań służbowych”.

Jak już wyżej podkreślono, upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy dotyczy jedynie 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. Zatem regulacji odnoszących się do „psów asystujących i funkcjonariuszy Policji, Straży Miejskiej oraz

służb ratowniczych korzystających z pracy psów służbowych” nie można uznać za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej.

W § 14 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Rada postanowiła, że obowiązkowej deratyzacji podlegają obszary „zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej”.

Zgodnie natomiast z art. 4 ust 2 pkt 8 ustawy Rada jest upoważniona do wyznaczenia obszarów obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Innymi słowy, norma kompetencyjna nie obejmuje upoważnienia do określenia podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji, w tym wypadku właścicieli „zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej”. Zasadnym jest wskazanie, że to z art. 22 ust. 1 pkt 2 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.) wynika, że właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należytym stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności zwalczać gryzonie, insekty i szkodniki. Mając powyższe na uwadze, podkreślić należy, że celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminny, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 102/16, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 61/16).

W § 14 ust. 2 Regulaminu Rada uchwaliła, iż „W uzasadnionych przypadkach, w miarę potrzeby, deratyzacja przeprowadzana jest również na terenach ogólnodostępnych”. Z kolei w § 14 ust. 3 Regulaminu Rada posłużyła się zwrotem: „w przypadku wystąpienia populacji gryzoni”.

W ocenie organu nadzoru zwroty: „w uzasadnionych przypadkach”, „w miarę potrzeby”, „tereny ogólnodostępne”, „w przypadku wystąpienia populacji gryzoni” są pojęciami ogólnikowymi, niesprecyzowanymi, dającymi możliwość wypełniania różnymi treściami w zależności od tego, kto miałby oceniać, czy w danej sytuacji mamy do czynienia z: uzasadnionymi przypadkami, potrzebami, miejscami ogólnodostępnymi, czy wystąpieniem populacji gryzoni.

Ponadto w § 14 ust. 3 Regulaminu Rada z przekroczeniem ustawowego umocowania uchwaliła, iż: „Na obszarach wskazanych w ust. 1, deratyzację przeprowadza się (...) także na każde polecenie Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Chodzieży, przy użyciu środków grzybobójczych dopuszczonych do obrotu handlowego przez ministra właściwego do spraw zdrowia”.

W pierwszej kolejności organ nadzoru chciałby podkreślić, iż w przypadkach uzasadnionych względami zdrowotnymi, obowiązkowa deratyzacja pomieszczeń i nieruchomości, może być przeprowadzona na podstawie przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 2 pkt 2 tej ustawy w celu zapobieżenia szerzeniu się zakażeń lub chorób zakaźnych państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny może, w drodze decyzji nakazać przeprowadzenie dekontaminacji, dezynsekcji lub deratyzacji nieruchomości lub pomieszczeń. Rada nie posiada również kompetencji do stanowiąc o środkach wykorzystywanych do przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

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