



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 listopada 2016 r.

Poz. 7186

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.440.2016.3 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 listopada 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 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXII/161/2016 Rady Gminy Blizanów z dnia 19 października 2016 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Blizanów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 października 2016 r. Rada Gminy Blizanów uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Blizanów.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 26 października 2016 r.

Uchwałę podjęto na podstawie 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) w związku z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446).

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 ze zm., zwanej dalej: „u.c.p.g.”) 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 u.c.p.g.

Organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy Blizanów 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 stanowiącego załącznik do uchwały nr XXII/161/16, zapisane w § 11 ust. 2, ust. 5 lit. b i c, należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową tj. iż zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 u.c.p.g.

Wyżej wskazane zapisy dotyczą następujących kwestii:

- obowiązku trzymania zwierząt domowych, w szczególności, psów jedynie na terenie swojej własnej nieruchomości,

- zwolnienia zwierząt domowych z uwięzi wyłącznie na terenach zielonych,

- zwolnienia psów ze smyczy na terenie nieruchomości w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający samowolny dostęp osób trzecich, a nadto odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem.

Jak już wspomniano, elementy obligatoryjne regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, określone szczegółowo w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., mają charakter wyczerpujący i niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca, pozwalająca na zastosowanie tego przepisu dla uregulowania innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione.

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 puszczania 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 czystości i porządku – bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami – naruszają zasadę proporcjonalności. Ogólne upoważnienie dla rad gmin 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 u.c.p.g. 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 puszczenie 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 ustawy 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 u.c.p.g. nieprzestrzeganie obowiązku ustanowionego w regulaminie podlega karze), które jest prawidłową realizacją obowiązku ustawowego.

Odnosząc się natomiast do zapisów § 11 ust. 5 lit. b i c Regulaminu, zasadnym jest odwołanie się do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 120/12, w którym Sąd stwierdził, że „regulamin nie może ingerować w to, w jakich przypadkach można na terenie nieruchomości (...) spuszczać psa ze smyczy. Wykonanie takiego obowiązku może prowadzić do zachowania sprzecznego z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt”.

Nadto w § 11 ust. 6 Regulaminu wskazano, iż hodowcy zwierząt domowych zobowiązani są spełniać wymogi ustanowione dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych spod zabudowy. 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 u.c.p.g. 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 obowiązki hodowców zwierząt są określone w ustawie z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2007 r. Nr 133, poz. 921 ze zm.) oraz ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.). Regulacja ustawowa ma jednak szerszy charakter i stanowi kompleksową regulację materialno prawną dotyczącą szczególnych obowiązków, które należy spełnić prowadząc hodowlę zwierząt.

Nie znajduje również uzasadnienia sformułowany w § 11 ust. 5 lit. c Regulaminu nakaz umieszczenia na terenie prywatnej nieruchomości mieszkańca gminy tabliczki „ze stosownym ostrzeżeniem”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 7 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 446/15 uznał, że wprowadzenie obowiązku oznakowania tabliczką ostrzegawczą posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 11 ust. 2 Regulaminu Rada zobowiązała osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy, do trzymania ich na terenie swojej nieruchomości. Z powyższego wynika zatem, iż trzymanie zwierząt domowych na terenie „cudzych” nieruchomości jest zabronione. Wprowadzenie powyższego ograniczenia prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia praw jednostki. Brak jest bowiem jakichkolwiek norm rangi ustawowej, które zabraniałyby trzymać zwierzęta domowe na terenie nieruchomości stanowiących własność osób trzecich (oczywiście za ich zgodą). W ocenie organu nadzoru ograniczenie możliwości trzymania psów jedynie do terenu swojej własnej nieruchomości nie znajduje uzasadnienia prawnego i nie mieści się w delegacji art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przepis ten upoważnia radę gminy wyłącznie do sformułowania obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, nie zaś do określenia wymogów dotyczących postępowania właścicieli ze zwierzętami – w przedmiotowej uchwale poprzez wskazanie obowiązkowego miejsca „trzymania” zwierząt domowych.

II

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. uprawnia Radę wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać jak to uczyniła w § 14 Regulaminu podmiotów (tu właścicieli nieruchomości) zobowiązanych

do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku, a co za tym idzie obciążenia ich kosztami jego realizacji (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 174/12). Poza tym obowiązek taki wynika 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 z późn. zm.), zgodnie z którym 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.

Nadto zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 Rada ma obowiązek wyznaczyć terminy przeprowadzenia deratyzacji. Powyższemu obowiązkowi Rada nie sprostała. Nie można bowiem uznać, iż wskazanie częstotliwości przeprowadzenia deratyzacji poprzez określenie, iż należy ją przeprowadzać „co najmniej raz w roku” lub „w miarę potrzeb” wypełnia delegację ustawową. Nadto formułując treść rozdziału VIII zatytułowanego „Obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzenia” de facto Rada Gminy nie wskazała tych obszarów. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 16 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Po 916/13 wskazał, że zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, że celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Z analizy całego art. 4 u.c.p.g. wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy, gdyż sam regulamin odnosi się do całej gminy, ale konkretnych jej obszarów. Obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości na terenie całej gminy jest zatem naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.

III

W opinii organu nadzoru za niewłaściwe należy również uznać zapisy zawarte w § 15 Regulaminu, dotyczące nadzoru. Zostały one bowiem ustanowione z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Należy stwierdzić, że enumeratywne, wyczerpujące określenie w art. 4 u.c.p.g., 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 regulacji nie zawiera obowiązku i uprawnienia do regulowania nadzoru/kontroli przestrzegania regulaminu.

IV

Za niezrozumiałe należy uznać zapisy § 12 ust. 1 Regulaminu, wskazujące iż na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej zwierzęta gospodarskie mogą być utrzymywane pod warunkiem przestrzegania zasad określonych w niniejszym Regulaminie.

Tak sformułowany przepis jest niemożliwy do odczytania dla przeciętnego adresata tej normy. Trudno bowiem z niego wnioskować jakie konkretnie zasady ma na myśli lokalny ustawodawca.

W ustępie drugim tego paragrafu wskazano natomiast obowiązki jakie spoczywają na prowadzącym hodowlę zwierząt. Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, przez hodowlę zwierząt należy rozumieć zespół zabiegów zmierzających do poprawienia założeń dziedzicznych (genotypu) zwierząt gospodarskich, w zakres których wchodzi ocena wartości użytkowej i hodowlanej zwierząt gospodarskich, selekcja i dobór osobników do kojarzenia prowadzony w warunkach prawidłowego chowu. Tymczasem regulamin utrzymania czystości nie określa warunków hodowli zwierząt, jak to już bowiem zostało wyżej wskazane regulują to odrębne ustawy, lecz wymagania dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Nadto omawiany regulamin nie wprowadza zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach co wprost narusza art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g.

V

Nieprawidłowo został również sformułowany § 5 Regulaminu, w którym określono częstotliwość odbioru odpadów komunalnych z terenu nieruchomości i terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Zgodnie bowiem z treścią art. 4 ust. 2 pkt 3 regulamin powinien określać częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do

użytku publicznego. Częstotliwość odbioru odpadów komunalnych regulowana jest bowiem odrębną uchwałą w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych wydawaną na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g. Z tych samych względów za nieprawidłowy należy uznać zapis § 3 ust. 6, zgodnie z którym podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do selektywnego odbierania selektywnie zbieranych rodzajów odpadów komunalnych.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że enumeratywne, wyczerpujące określenie w art. 4 u.c.p.g. 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. Organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy Blizanów przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego m.in. poprzez nałożenie obowiązków i nakazów, które nie są objęte treścią ww. artykułu, z drugiej zaś strony nie zawarła w Regulaminie wszystkich obligatoryjnych elementów, które winny się w nim znaleźć.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono 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