



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 stycznia 2017 r.

Poz. 450

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.527.2016.10 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2017 r.

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

orzekam

nieważność § 4 ust. 2 pkt 2 w zakresie wyrazu „itp”, § 20 ust. 2 w odniesieniu do wyrazów „należy oznaczyć nieruchomością widoczną tabliczką informacyjną o psie przebywającym na terenie nieruchomości” i ust. 3-4, § 21 ust. 2 pkt 3, § 22 ust. 2 w zakresie wyrazów „w miarę potrzeb” oraz wyrazów „w szczególności” występujących w: § 2 ust. 1 pkt 12, § 10, § 11, § 15, § 17 ust. 4 pkt 7, § 20 ust. 2 załącznika do Uchwały Nr XXI/172/2016 Rady Gminy Ryczywół z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ryczywół – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXI/172/2016 Rady Gminy Ryczywół z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ryczywół została podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.), zwanej dalej „ustawą” oraz art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 9 grudnia 2016 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje :

Rada Gminy Ryczywół w załączniku do uchwały Nr XXI/172/2016 z dnia 30 listopada 2016 r. przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ryczywół, zwany dalej: „regulaminem”, po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Obornikach. Wskazana uchwała stanowi akt prawa miejscowego i podlega obowiązkowej i niezwłocznej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy, regulamin winien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; 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: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, liczby osób korzystających z tych pojemników; częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego; innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami; obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku; wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach; wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Zagadnienia wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy stanowią katalog zamknięty. Innymi słowy Rada Gminy Ryczywół w regulaminie utrzymania czystości i porządku, winna odnieść się do wszystkich wyżej wyliczonych elementów, które są zarazem jedynymi dopuszczalnymi prawnie elementami, jakie powinien zawierać regulamin.

Za niezgodne z prawem należy uznać użycie przez organ stanowiący w § 4 ust. 2 pkt 2 regulaminu skrótu „itp.” (i tym podobne) po wyliczeniu drobnych napraw pojazdów samochodowych, jakich wykonywanie jest dozwolone poza warsztatami samochodowymi „tj. wymiana kół, usterek oświetlenia, uzupełnienie płynów, wymiana świec zapłonowych”. Oznacza to, iż wskazane naprawy stanowią tylko przykładowe wyliczenie, co zdaniem organu nadzoru może rodzić wątpliwości po stronie adresatów przedmiotowej normy, które spośród niewymienionych w § 4 ust. 2 pkt 2 regulaminu napraw są dozwolone, a które już zakazane.

W § 20 ust. 2 (zdanie drugie) regulaminu rada gminy postanowiła, iż „w przypadku psów biegających luzem na terenie nieruchomości ogrodzonej w sposób uniemożliwiający opuszczenie jej przez psa, należy oznaczyć nieruchomość widoczną tabliczką informacyjną o psie przebywającym na terenie nieruchomości”. W ocenie organu nadzoru rada gminy nakładając na właściciela obowiązek oznaczania nieruchomości poprzez umieszczanie widocznej tabliczki informacyjnej o psie znajdującym się na terenie nieruchomości, przekroczyła normę kompetencyjną zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Ponadto za wadliwą należy stwierdzić regulację zamieszczoną w § 20 ust. 3 pkt 1 i 2 regulaminu, z której wynika, iż "wyprowadzanie psa w miejsca publiczne jest możliwe po spełnieniu następujących warunków: po pierwsze właściciel lub opiekun psa zobowiązany jest do wyprowadzania psa na smyczy, a psy ras uznawanych za agresywne i ich mieszańce lub zachowujące się w sposób agresywny na smyczy i w kargańcu po drugie zwolnienie psa ze smyczy dozwolone jest na zasadach określonych przez powszechne obowiązujące przepisy prawa". W tym miejscu organ nadzoru zwraca uwagę, iż w kwestii zapisów regulaminów w zakresie sposobu wyprowadzania psów w miejscach publicznych i nakazów stosowania przez właścicieli psów odpowiednich środków ostrożności, wielokrotnie wypowiadały się w swoich orzeczeniach sądy administracyjne. Istotny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, w którym orzekł, "że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kargańcu niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych". Jednocześnie w regulaminie rada gminy zezwoliwszy na zwalnianie psa ze smyczy na zasadach określonych w powszechnie obowiązujących przepisach winna odwołać się do konkretnej normy prawnej, w tym przypadku do art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.). Z brzmienia przepisu wynika jednoznaczny 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. W ocenie organu nadzoru rada gminy w regulaminie nie była uprawniona do regulowania w sposób odmienny materii ustawowej.

Należy podkreślić, iż wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków w regulaminie utrzymania czystości i porządku, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Oznacza to, iż postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku nie mogą być bardziej restrykcyjne od zapisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w formie ustawy.

Z przypadkiem przekroczenia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy mamy do czynienia również w § 21 ust. 2 pkt 3 regulaminu. Przywołany przepis regulaminu stanowi, iż "prowadzący hodowlę zwierząt gospodarskich jest zobowiązany m.in. nie dopuszczać do powstawania wobec innych użytkowników nieruchomości lub użytkowników nieruchomości sąsiednich uciążliwości takich jak: hałas, odór". Zgodzić się należy z poglądem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku wyrażonym w wyroku z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 788/15, w którym niniejszy sąd uznał, że "taki zapis (...) jest sprzeczny z celem uchwalonego regulaminu, który może regulować jedynie kwestie czystości i porządku. Hałas i odory nie wchodzą w zakres pojęcia czystość i porządek.

Dodatkowo organ nadzoru po analizie treści § 22 ust. 2 regulaminu doszedł do wniosku, iż zamieszczone w nim sformułowanie "w miarę potrzeb" odnoszące się do potrzeby przeprowadzania deratyzacji jest zbyt ogólne i mało precyzyjne. Użycie w treści regulaminu nieprecyzyjnego zwrotu zezwała adresatowi normy na dowolną jego interpretację, niekoniecznie właściwą z intencją autora powyższego zapisu, co jest sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na często występujące w treści regulaminu (§ 2 ust. 1 pkt 12, § 10, § 11, § 15, § 17 ust. 4 pkt 7, § 20 ust. 2) wyrazy "w szczególności". Zdaniem organu nadzoru dają one podstawę do przypuszczania, iż wskazane i opisane przedmioty bądź czynności stanowią jedynie przykładowe wyczerpanie. W ten sposób odsyłają do innych, nieujętych w regulaminie reguł postępowania, co może doprowadzić do rozszerzenia zakresu stosowania regulaminu, który winien być ściśle i jednoznacznie interpretowany. W konsekwencji może to spowodować, że niektórzy adresaci będą wypełniać normę postępowania w całości a pozostali tylko w części.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, wydanie niniejszego rozstrzygnięcia jest w pełni uzasadnione.

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