



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 11 czerwca 2014 r.

Poz. 2518

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-3.4131.176.2014.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 27 maja 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594; zm.: z 2013 r., poz. 645 i poz. 1318; z 2014 r., poz. 379)

stwierdzam nieważność

- § 3 pkt 4 w zakresie wyrazów „zakazuje się stosowania popiołu i żużlu oraz środków chemicznych działających szkodliwie na tereny zieleni oraz drzewa”,
- § 3 pkt 7,
- § 14 pkt 2,
- § 22,
- § 23 ust. 3 i 5,
- § 24 ust. 2, 4, 5 i 6 oraz
- § 27 ust. 3 i 4

uchwały Nr XXXIX/197/2014 Rady Gminy Boleszkowice z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Boleszkowice*.

Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2014 r. Rada Gminy Boleszkowice podjęła uchwałę Nr XXXIX/197/2014 w sprawie *regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Boleszkowice*.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.), zgodnie z którym *rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy*.

Na mocy cytowanej regulacji, Rada Gminy Boleszkowice uprawniona była do podjęcia uchwały w przedmiocie uchwalenia regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy, co nie budzi wątpliwości, jednakże, w ocenie organu nadzoru, zapisy § 3 pkt 4 w zakresie wyrazów „zakazuje się stosowania popiołu i żużlu oraz środków chemicznych działających szkodliwie na tereny zieleni oraz drzewa”, § 3 pkt 7, § 14 pkt 2, § 22, § 23 ust. 3 i 5, § 24 ust. 2, 4, 5 i 6 oraz § 27 ust. 3 i 4 uchwały Nr XXXIX/197/2014 stanowią przekroczenie granic upoważnienia przewidzianego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Stosownie do brzmienia art. 4 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy 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) *uprzątkanie 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.*

Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej. W związku z tym, bezspornym pozostaje fakt, iż regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą zostać unormowane w uchwale rady gminy. Nie przyznaje on kompetencji organowi stanowiącemu gminy ani do uchwalania aktów prawa miejscowego obejmujących zagadnienia inne niż wymienione w cyt. przepisie, ani stanowienia regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, ponieważ oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że przepis art. 4 ust. 2 ww. ustawy ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że uchwalając na jego podstawie regulamin utrzymania porządku i czystości, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Takie rozwiązanie jest jak najbardziej zasadne z uwagi na możliwość wkroczenia poprzez przepisy prawa miejscowego w sferę praw i wolności obywateli. Dodatkowo, w takim stanie prawnym każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie wydanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest wykroczeniem z art. 10 ust. 2a ustawy. Zbyt daleko posunięta dowolność w określaniu obowiązków budziłaby zasadnicze wątpliwości co do zgodności z zasadą państwa prawa.

W Rozdziale II Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Boleszkowice organ stanowiący określił wymagania dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, w § 3 postanawiając, że *właściciel nieruchomości zapewnia utrzymanie czystości i porządku oraz należyty stan sanitarno-higieniczny na terenie nieruchomości poprzez:*

- *usuwanie z chodnika położonego bezpośrednio przy granicy nieruchomości śniegu, błota oraz lodu na całej jego długości i możliwie największej jego szerokości, lecz nie mniej niż 1,5m; przy czym piasek lub inne materiały użyte do tych celów należy uprzątnąć z chodnika niezwłocznie po ustaniu przyczyn ich zastosowania; zakazuje się stosowania popiołu i żużlu oraz środków chemicznych działających szkodliwie na tereny zieleni oraz drzewa (§ 3 pkt 4);*
- *usuwanie na bieżąco sopli i nawisów z dachu, stwarzających zagrożenie dla przechodniów (§ 3 pkt 7).*

W ocenie organu nadzoru wyżej cytowane postanowienia (§ 3 pkt 4 w zakresie wyrazów: „zakazuje się stosowania popiołu i żużlu oraz środków chemicznych działających szkodliwie na tereny zieleni oraz drzewa” oraz § 3 pkt 7) nie mieszczą się w zakresie materii, która powinna zostać unormowana w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, uchwalanego na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podkreślenia wymaga, iż obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążące na właścicielu nieruchomości nie mogą zostać sformułowane w sposób dowolny. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ww. ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Także art. 5 ust. 1 pkt 4 wyżej wymienionej ustawy nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek polegający na uprzątnięciu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną przy granicy nieruchomości. Brak jest więc, zdaniem organu nadzoru, podstaw prawnych do rozszerzenia tego obowiązku i nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania sopli i nawisów z dachu, stwarzających zagrożenie dla przechodniów, które to w żadnym wypadku nie stanowią części nieruchomości służącej do użytku publicznego (por. wyroki: WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 1731/13 i z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 1198/13, WSA w Olsztynie z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 156/11, wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08, WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 618/11 oraz WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 174/12). W ocenie Wojewody Zachodniopomorskiego § 3 pkt 7 zawiera rozwiązanie, które dodatkowo ingeruje w konstytucyjne prawo własności (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 162/10).

Podobnie, przepis § 3 pkt 4 w zakresie wprowadzającym zakaz stosowania wymienionych w nim substancji oraz środków chemicznych przy pozbywaniu się śniegu, błota oraz lodu z chodników położonych przy granicy nieruchomości, w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny. Wskazania bowiem wymaga, że kwestie stosowania środków chemicznych na drogach publicznych, ulicach i placach zostały uregulowane w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.), głównie w jej art. 82 ust. 2 oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach (Dz. U. Nr 230, poz. 1960), gdzie określono rodzaje dozwolonych środków chemicznych. W konsekwencji, organ stanowiący Gminy Boleszkowice formułując cytowany wyżej zakaz wkroczył w materię uregulowaną szczegółowo w akcie wyższego rzędu. (por. wyroki: WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1536/10, WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 618/11, WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 238/13 i WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 916/13).

W Rozdziale III Regulaminu Rada Gminy Boleszkowice wprowadziła regulacje dotyczące kwestii, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z ww. przepisem *regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące 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.*

Należy jednak zauważyć, że postanowienie § 14 pkt 2 Regulaminu w brzmieniu: *miejsce usytuowania pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych właściciel nieruchomości obowiązany jest utrzymać w porządku i czystości, koszty przygotowania i utrzymania tych miejsc w porządku i czystości ponosi właściciel nieruchomości*, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z wyżej cytowanego przepisu ustawowego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada kompetencję do określenia warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, nie zaś do formułowania wymagań w tym zakresie w odniesieniu do miejsc, w których pojemniki takie są rozmieszczone, a także do zamieszczania postanowień odnośnie pokrywania przez właścicieli nieruchomości kosztów przygotowania i utrzymania miejsc ustawienia pojemników na odpady. W treści przywołanego przepisu uchwały Nr XXXIX/197/2014 rozszerzone zostały w sposób nieuprawniony obowiązki właścicieli nieruchomości, co stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa (por. wyroki: WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 618/11 i WSA w Opolu z dnia 7 września 2006 r., II SA/Op 278/06). W art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prawodawca nałożył bowiem na właścicieli wyłącznie obowiązek zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Artykuł 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach naruszony został również zapisem § 22 Regulaminu, w którym organ stanowiący Gminy Boleszkowice postanowił, że: *Zabrania się używania zawartości zbiorników bezodpływowych na potrzeby użytkowania gleby oraz wylewania ich zawartości na teren nieruchomości, odprowadzania nieczystości do cieków wodnych, urządzeń melioracyjnych i odwadniających drogi*. Jednym z zagadnień przekazanych radzie gminy do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku jest częstotliwość i sposób pozbywania się nieczystości ciekłych przez właścicieli nieruchomości. A zatem, wypełnienie normy zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach winno mieć charakter pozytywny – poprzez wskazanie, w jaki sposób należy się pozbywać odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych, nie zaś poprzez formułowanie zakazów w tym zakresie. Tymczasem, organ stanowiący Gminy Boleszkowice w uchwale Nr XXXIX/197/2014 postanowił zabronić „używania zawartości zbiorników bezodpływowych na potrzeby użytkowania gleby oraz wylewania ich zawartości na teren nieruchomości, odprowadzania nieczystości do cieków wodnych, urządzeń melioracyjnych i odwadniających drogi”, naruszając tym samym nie tylko przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ale również ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.).

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2, 3a i 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach właściciele nieruchomości są zobligowani m.in. do wyposażenia ich w zbiornik bezodpływowy (gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest nieuzasadniona ekonomicznie lub technicznie) oraz gromadzenia nieczystości ciekłych w tym zbiorniku, a także usuwania ich w sposób przewidziany przepisami ustawy. Z kolei, pozbywając się nieczystości ciekłych właściciel ma obowiązek zawarcia umowy z gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającymi zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Z powyższych unormowań wynika pośrednio brak możliwości pozbywania się nieczystości ciekłych w inny sposób niż za pośrednictwem ww. podmiotów, natomiast takie zakazy, jakie przewidziała Rada w kwestionowanym przepisie, zostały wprost sformułowane w ustawie Prawo wodne w art. 39 oraz art. 40. Nie można ich zatem powtarzać w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach, który jest aktem hierarchicznie niższym od ustawy. Działanie takie stanowi bowiem naruszenie reguł określonych w § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach *regulamin określa 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*. Rada Gminy Boleszkowice wypełniając w Rozdziale V Regulaminu delegację wynikającą z cytowanej regulacji uczyniła to z jednoczesnym jej przekroczeniem. Stwierdzić bowiem należy, że przepisy § 23 ust. 3 i 5 oraz § 24 ust. 2, 4, 5 i 6 Regulaminu w sposób istotny naruszają prawo.

Odnosnie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, wskazania wymaga, że ograniczenia ustalone przez radę gminy nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Wynika to bezpośrednio z art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi o określeniu przez gminę wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Zatem § 23 ust. 3 uchwały Nr XXXIX/197/2014, w którym Rada sformułowała wymóg, że: *w zabudowie jednorodzinnej i na terenach wiejskich w przypadku utrzymywania psa na terenie nieruchomości, na jego ogrodzeniu w miejscu widocznym należy umieścić tabliczkę ostrzegającą przed psem*, uznać należy za wykraczający poza ustawowe upoważnienie (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1568/10).

W § 23 ust. 5 Regulaminu organ stanowiący Gminy Boleszkowice postanowił, iż: *Zakazuje się wprowadzania psów i innych zwierząt:*

- 1) *do placówek handlowych, gastronomicznych i innych obiektów użytku publicznego (jeżeli wynika to z wyraźnego oznakowania);*
- 2) *na tereny placówek zabaw i gier dla dzieci;*
- 3) *na tereny plaż i kąpielisk.*

Powyższe unormowanie, w ocenie organu nadzoru, również narusza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z regulacji zawartej w tym przepisie wynika jednoznacznie, że przyznaje ona radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie całkowitego zakazu wprowadzania wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (por. wyroki: WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08, WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 618/11 i wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1536/10 oraz z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 697/11). Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, iż formułowanie różnego rodzaju zakazów i nakazów, w tym również zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc ustawodawca przyznał radzie gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącym, że *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, jednakże uregulowanie powyższego może być dokonane wyłącznie odrębną uchwałą, nie zaś w regulaminie czystości i porządku w danej gminie.

W § 24 Regulaminu Rada Gminy Boleszkowice wprowadziła następujące regulacje, stanowiące, zdaniem organu nadzoru, przekroczenie delegacji ustawowej, zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach:

- w ust. 2 - *Zabrania się utrzymywania zwierząt domowych w warunkach nieprzystosowanych dla zwierząt oraz postępowania z nimi w sposób niehumanitarny, jak bicie, głodzenie, okaleczenie, porzucanie itp.;*
- w ust. 4 - *Osoby utrzymujące psy są zobowiązane:*
 - 1) *poddawać obowiązkowym szczepieniom przeciwko wściekliznie psy, które ukończyły 3 miesiące życia (raz do roku);*
 - 2) *okazywać na żądanie władz sanitarnych, weterynaryjnych, policyjnych zaświadczenia o przeprowadzonym szczepieniu;*
- w ust. 5 - *Utrzymanie psa lub prowadzenie hodowli psów rasy uznawanej za agresywną wymaga zezwolenia organu gminy zgodnie z odrębnymi przepisami;*
- w ust. 6 - *Psy bez wymaganego znaku identyfikacyjnego, pozostawione bez dozoru w miejscach publicznych traktowane będą jako bezdomne, chwytane i doprowadzane do schroniska dla bezdomnych zwierząt zgodnie z odrębnymi przepisami.*

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin określa 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, nie zaś jakichkolwiek (dowolnie ustalonych przez radę gminy) obowiązków osób posiadających zwierzęta domowe. W świetle brzmienia powyższego przepisu rada gminy uprawniona jest, a zarazem zobowiązana, do określenia w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale wyłącznie takich obowiązków, które dotyczą po pierwsze – ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, a po drugie – ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r., II SA/Op 62/09). Przedstawione omawianym przepisem uprawnienie rady gminy, nie stanowi upoważnienia do określania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy postanowień innych niż wskazane w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. W przepisie tym nie można bowiem doszukać się upoważnienia do nakładania na osoby utrzymujące psy obowiązków takich jak: szczepienia przeciwko wściekliźnie, okazywania na żądanie wymienionych w przepisie podmiotów zaświadczeń o przeprowadzonych szczepieniach czy uzyskiwania stosownych zezwoleń na utrzymywanie psów ras uznawanych za agresywne, a także wprowadzania zakazów dotyczących utrzymywania zwierząt domowych w określonych warunkach, czy też regulacji odnoszących się do wyłapywania zwierząt pozostawionych bez dozoru (por. wyroki: WSA w Opolu z dnia 7 września 2006 r., II SA/Op 278/06, WSA w Szczecinie z dnia 28 czerwca 2007 r., sygn. akt II SA/Sz 85/07, WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 424/07 i WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 916/13).

Ponadto, zaznaczyć należy, że:

- 1) Zasady postępowania ze zwierzętami, dotyczące opieki nad nimi oraz ich utrzymywania w odpowiednich warunkach uregulowane zostały szczegółowo w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856), w której sformułowane zostały również zakazy w ww. zakresie (art. 6 ustawy). Zgodnie z art. 6 ust. 1a przywołanej ustawy zabrania się znęcania nad zwierzętami, zaś przez znęcanie się należy rozumieć czynności wymienione w ust. 2 pkt 1-19 tego przepisu, w tym: umyślne zranienie lub okaleczenie zwierzęcia, bicie, porzucanie, utrzymywanie bez odpowiedniego pokarmu lub wody czy też w niewłaściwych warunkach bytowania (w stanie rażącego zaniedbania lub niechlujstwa, bądź w pomieszczeniach albo klatkach uniemożliwiających im zachowanie naturalnej pozycji);
- 2) Regulacja w zakresie obowiązku właścicieli psów do szczepienia ich przeciwko wściekliźnie zawarta jest w art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (j.t. Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.), który to przepis na obszarze całego kraju obliгуje właścicieli psów, które mają powyżej 3 miesiąca życia, do obowiązkowego szczepienia psów przeciwko wściekliźnie;
- 3) Obowiązki osób utrzymujących psy rasy agresywnej, a także prowadzących hodowlę takich psów, w tym obowiązek uzyskania stosownego zaświadczenia organu wykonawczego gminy, uregulowane są w art. 10 ustawy o ochronie zwierząt;
- 4) Kwestia wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz ich dowieżenia do schroniska uregulowana została w ustawie o ochronie zwierząt. Dodatkowo, na mocy art. 11a ust. 1 tej ustawy rada gminy określa, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Należy jednak podkreślić, iż uregulowanie powyższej materii winno nastąpić w odrębnym akcie, podjętym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ww. przepisu, nie zaś w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie danej jednostki.

W § 27 ust. 3 i 4 Regulaminu Rada Gminy Boleszkowice zawarła następujące przepisy:

- *Koszty deratyzacji ponosi właściciel nieruchomości (§ 27 ust. 3),*
- *W przypadku niewykonania przez właściciela nieruchomości obowiązku deratyzacji organ Gminy ma prawo do jej zastępczego przeprowadzenia i obciążenia zobowiązanego jej kosztami (§ 27 ust. 4).*

Uznać należy, iż powyższe regulacje stanowią przekroczenie delegacji ustawowej, wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten upoważnia (i jednocześnie zobowiązuje) organ stanowiący gminy do zawarcia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wyłącznie zasad wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Nie przyznaje on jednak kompetencji radzie gminy do wprowadzenia na jego podstawie do regulaminu innych elementów poza tymi, które zostały w nim wskazane. Tym samym, stwierdzić należy, iż Rada Gminy Boleszkowice nie była uprawniona do unormowania w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Boleszkowice kwestii dotyczących kosztów przeprowadzenia deratyzacji, bowiem nie mieści się to ani w pojęciu „zasady wyznaczania obszarów” ani tym bardziej w pojęciu „zasady wyznaczania terminów” obowiązkowej deratyzacji (por. wyroki: WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1536/10, WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 618/11 i WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Go 869/13).

Z uwagi na powyższe, stwierdzenie nieważności § 3 pkt 4 w zakresie wyrazów „zakazuje się stosowania popiołu i żużłu oraz środków chemicznych działających szkodliwie na tereny zieleni oraz drzewa”, § 3 pkt 7, § 14 pkt 2, § 22, § 23 ust. 3 i 5, § 24 ust. 2, 4, 5 i 6 oraz § 27 ust. 3 i 4 uchwały Nr XXXIX/197/2014 Rady Gminy Boleszkowice z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Boleszkowice, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Ryszard Mićko
WICEWOJEWODA