



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 lutego 2016 r.

Poz. 1086

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.16.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 stycznia 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

orzekam

nieważność Uchwały Nr XVI/109/2015 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stare Miasto – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Stare Miasto Nr XVI/109/2015 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 11 stycznia 2016 r.

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

Na sesji w dniu 30 grudnia 2015 r. Rada Gminy Stare Miasto podjęła uchwałę Nr XVI/109/2015 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stare Miasto.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ stanowiący gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, obowiązany jest uchwalić 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 powołanym przepisie.

Uchwalany na podstawie wyżej wskazanego przepisu ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalonym, na podstawie art. 4 ust. 2 ww. ustawy, wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/GI 531/07, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/2006).

Odnosząc powyższe do postanowień regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stare Miasto, stanowiącego załącznik do Uchwały Nr XVI/109/2015 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 30 grudnia 2015 r., stwierdzić należy, że nie zawiera on wszystkich enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zagadnień.

Regulamin nie określa szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania (art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

W § 15 ust. 1 regulaminu Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do przeprowadzenia deratyzacji na terenie nieruchomości w miarę potrzeb. W § 15 ust. 2 regulaminu Rada postanowiła, że termin przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji Wójt poda do publicznej wiadomości w formie zarządzenia. Ponadto w ust. 4 tego paragrafu uchwaliła, że „koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właściciela nieruchomości”.

Powyższe postanowienia nie znajdują umocowania w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Przepis ten upoważnia radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

„Celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy 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” - wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10.

„(...) norma kompetencyjna nie obejmuje upoważnienia do określenia podmiotów zobligowanych do przeprowadzenia deratyzacji, w tym wypadku właścicieli nieruchomości” – wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 404/15.

Również WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 868/15 orzekł, że *„zapis (...) uchwały zobowiązujący właścicieli nieruchomości do przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji stanowi wykroczenie poza ustawową kompetencję zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.p.c.g., bowiem celem ustawodawcy było zobligowanie organu gminy do wskazania obszarów na terenie gminy, które wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Brak też podstawy prawnej do obciążania kosztami deratyzacji właścicieli nieruchomości”*.

Tożsame stanowisko wyraził ten sam Sąd w wyroku z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 414/15: *„(...) obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości na terenie całej gminy jak również obciążenie ich kosztami tej deratyzacji stanowi naruszenie upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy”*.

Oprócz tego w § 15 ust. 3 regulaminu Rada wskazała sposób postępowania w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne, stanowiąc, iż w takich przypadkach Wójt Gminy Stare Miasto zarządzeniem określi, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i termin jej przeprowadzenia.

Delegowanie tego obowiązku na organ wykonawczy gminy – Wójta Gminy Stare Miasto stanowi istotne naruszenie prawa.

Jak orzekł WSA w Kielcach w wyroku z dnia 5 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 597/15 *„z woli ustawodawcy określenie terminu i obszaru na terenie którego przeprowadza się deratyzację, należy do wyłącznej kompetencji Rady Miasta i musi być określone w regulaminie – stosownie do art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy w zw. z art. 18 ust. 1 u.s.g., wobec czego swoista subdelegacja przedmiotowego obowiązku na Burmistrza nie ma umocowania ustawowego”*.

Również WSA w Gorzowie Wielkopolskim orzekł, iż to *„rada gminy jest uprawniona i upoważniona do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, bez możliwości jednak przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu”* – wyrok z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Go 869/13.

Ponadto trzeba zauważyć, że *„Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. rada gminy w regulaminie ma określić szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. W pojęciu tym – zdaniem sądu – nie mieści się kompetencja do nakładania obowiązków na powiatowego inspektora sanitarnego. (...) Uprawnienia państwowego powiatowego inspektora sanitarnego regulują przepisy ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm.), a szczególnie art. 1 – art. 6a tej ustawy. Ani ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ani ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje radzie gminy kompetencji o kształtowaniu jakichkolwiek uprawnień organu administracji publicznej, jakim jest państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Możliwości takiej nie daje w szczególności wykładnia przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.,*

ponieważ w pojęciach "wyznaczanie obszaru" i "terminu przeprowadzania" deratyzacji nie mieści się kwestia opiniowania czy uzgadniania procesu deratyzacji przez inspektora sanitarnego" – wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 224/13.

Należy zatem stwierdzić, iż w istocie w regulaminie nie zostały wyznaczone obszary obowiązkowej deratyzacji, jak również terminy jej przeprowadzenia.

Brak chociaż jednego z obligatoryjnych elementów regulaminu, wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru chciałby wskazać, że uchwalony przez Radę Gminy Stare Miasto regulamin zawiera szereg regulacji nie znajdujących podstawy prawnej w upoważnieniu ustawowym wynikającym z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bądź stanowiących powtórzenie / modyfikację regulacji ustawowych.

W § 2 ust. 2 regulaminu Rada postanowiła, iż „obowiązek selektywnego zbierania odpadów uważa się za spełniony, jeśli z danej nieruchomości w ciągu kalendarzowego roku odbierane jest co najmniej 240 litrów na osobę łącznie makulatury, tworzyw sztucznych, szkła, metali, opakowań wielomateriałowych”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis został uchwalony bez podstawy prawnej. Rada Gminy nie ma bowiem kompetencji do ustalania, kiedy wymóg selektywnego zbierania odpadów uważa się za spełniony. Takie uprawnienie, w myśl art. 4a pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, posiada minister właściwy do spraw środowiska, który może powyższe określić w drodze rozporządzenia.

W § 8 ust. 1 pkt 1 - 4 regulaminu Rada w sposób nieuprawniony dokonała modyfikacji art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wyodrębnienie grupy właścicieli nieruchomości, na których prowadzona jest działalność handlowa, usługowa, gastronomiczna lub inna działalność gospodarcza oraz poprzez nałożenie na tych właścicieli zmodyfikowanych i dodatkowych obowiązków.

Rada gminy nałożyła bowiem na tę grupę właścicieli nieruchomości obowiązek wyposażania nieruchomości w odpowiednią liczbę pojemników do gromadzenia odpadów, bieżącego sprzątnięcia terenu nieruchomości, w szczególności niezwłocznie po zakończeniu działalności w danym dniu, a także skutecznego zapobiegania zanieczyszczaniu terenów przyległych odpadami powstającymi w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej i selektywnego gromadzenia wytwarzanych odpadów.

Tymczasem z brzmienia art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy jednoznacznie wynika, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych, oraz poprzez utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Stanowisko organu nadzoru jest tożsame z tym wyrażonym przez WSA w Kielcach w wyroku z dnia 27 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 576/15.

Ponadto odnosząc się do § 8 ust. 1 pkt 4 regulaminu, w którym Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości, na której jest prowadzona działalność handlowa, usługowa, gastronomiczna lub inna działalność gospodarcza do selektywnego gromadzenia wytwarzanych odpadów, organ nadzoru zauważa, że „w orzecznictwie wydanym w sprawach, w których przedmiot kontroli stanowiły regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gmin podnosi się, że przepis art. 3 ust. 2 pkt 5 u.u.c.p.g. należy odczytywać jako obowiązek gmin zapewnienia warunków selektywnego zbierania odpadów, a nie obowiązek nałożony na właścicieli. Z przepisu art. 6 ust. 4 oraz art. 6k ust. 3 u.u.p.c.g. wykładanych a contrario wynika bowiem, że ustawodawca wprost przewiduje, że można zbierać odpady w sposób nieselektywny, tyle tylko, że wiąże się to z koniecznością wnoszenia wyższej opłaty” – wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Go 218/15, tak samo: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 916/13.

Rada nie może zatem zobowiązać właścicieli nieruchomości, na której jest prowadzona działalność handlowa, usługowa, gastronomiczna lub inna działalność gospodarcza do wyłącznie selektywnego zbierania odpadów, ponieważ, jak już wykazano powyżej, sama ustawa dopuszcza także możliwość nieselektywnego zbierania odpadów.

W § 9 ust. 2 regulaminu Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek umiejscowienia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie, tj. „na terenie nieruchomości, z której zbierane są odpady, w granicach nieruchomości lub bezpośrednio przy ogrodzeniu w miejscu specjalnie do tego przeznaczonym, posiadającym równą i utwardzoną nawierzchnię, zabezpieczoną przed zbieraniem się wody, błota i śniegu”. Powyższe stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, albowiem „Rada nie jest upoważniona do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie” - wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 792/13; tak samo orzekł m.in. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 692/15.

W § 9 ust. 4 regulaminu Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania pojemników w odpowiednim stanie technicznym, w szczególności poprzez stałą naprawę ich szczelności, a także w odpowiednim stanie sanitarnym, w szczególności poprzez ich dezynfekcję co najmniej dwa razy do roku.

Powyższy zapis w sposób istotny modyfikuje treść wyżej już wskazanego art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy p. utrzymywania czystości i porządku w gminach.

W § 10 ust. 9 regulaminu Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, obowiązek zawarcia „indywidualnej umowy z przedsiębiorstwem wpisanym do rejestru działalności regulowanej, której przedmiotem będzie odbiór odpadów komunalnych z terenu tej nieruchomości”.

Powyższy zapis został uchwalony z przekroczeniem kompetencji Rady, gdyż tę kwestię reguluje ustawodawca w art. 6 ust. 1 i art. 6c ust. 2 ustawy. Tymi przepisami ustawy ustawodawca nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach, zawierania umów na odbiór odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych oraz obowiązek ich przechowywania.

Podobnie w § 11 ust. 3 regulaminu Rada, w celu wywiązania się z obowiązku pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, nałożyła na właścicieli tych nieruchomości obowiązek zawarcia umowy z przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie Wójta Gminy Stare Miasto na opróżnianie zbiorników bezodpływowych, a w przypadku kontroli do okazania takiej umowy oraz dowodów uiszczenia opłaty za te usługi, które ponadto należy przechowywać przez 1 rok.

Zasady dotyczące pozbywania się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych określił już ustawodawca w art. 6 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy, wszyscy właściciele nieruchomości obowiązani są do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez podmioty wskazane w tym przepisie przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi.

Ponadto należy dodać, że Rada nie była upoważniona do określenia terminu obowiązku przechowywania powyższych dowodów, skoro obowiązku takiego nie przewiduje ustawa. Tak samo orzekł WSA w Łodzi w wyroku z dnia 23 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 234/15: „(...) w ustawie nie określono okresu, w jakim właściciele nieruchomości mają obowiązek przechowywać dowody potwierdzających wykonanie ww. usług. Rada Gminy nie była zatem upoważniona do zamieszczenia takiej regulacji w (...) regulaminu utrzymania czystości i porządku”.

W § 11 ust. 5 Rada z kolei zobowiązała właścicieli nieruchomości do przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, określając jednocześnie termin dokonania tej powinności z zastrzeżeniem, iż przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeśli nieruchomość wyposażona jest w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Również i do uchwalenia tego postanowienia regulaminu Rada nie była upoważniona, bowiem tę kwestię uregulował sam ustawodawca. Z przepisów art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy wynika jednoznacznie, że w sytuacji, gdy w konkretnej miejscowości istnieje sieć kanalizacji sanitarnej, obowiązkiem właściciela nieruchomości jest przyłączenie jej do sieci.

Zwolnienie z tego obowiązku może nastąpić wyłącznie w przypadku, gdy sieć kanalizacji sanitarnej nie istnieje, a jej budowa jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona.

W § 12 ust. 4 Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do podejmowania działań zmierzających do zmniejszania ilości odpadów, w szczególności poprzez „ograniczenie zbędnej konsumpcji oraz projektowanie i konsumpcję produktów, które generują mniej odpadów” a także poprzez „rozważenie

ponownego wykorzystania, naprawy lub odnowienia produktu”. Natomiast w ust. 5 tego samego paragrafu zobowiązała Gminę do przeprowadzania akcji edukacyjnych dla podnoszenia świadomości ekologicznej mieszkańców regionu.

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania nie mieszczą się w zakresie kompetencji przyznanых Radzie mocą art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Kwestionowane zapisy nie mają waloru zakazu lub nakazu, który można by było wyegzekwować przy zastosowaniu środków przewidzianych w ustawie – art. 5 ust. 6 i 7. Są to raczej zapisy mające charakter edukacyjny, poszerzający świadomość właścicieli nieruchomości na temat ograniczenia powstawania odpadów komunalnych. Jednakże dla takiego zapisu nie ma miejsca w regulaminie czystości i porządku w gminie. Tożsame stanowisko wyraził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 23 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 234/15.

W ocenie organu nadzoru brak jest również przepisu prawa upoważniającego Radę do uchwalenia normy prawnej zawartej w § 13 ust. 1 pkt 1 regulaminu, zgodnie z którą właściciel zwierząt domowych zobowiązany jest do zapewnienia odpowiednich warunków bytowania zwierząt domowych, w szczególności pożywienia, schronienia, ruchu na świeżym powietrzu.

Podobnie bez podstawy prawnej w § 13 ust. 1 pkt 5 regulaminu Rada nałożyła na właścicieli zwierząt domowych obowiązek dbania o właściwy stan zdrowia, a w szczególności zapewnienie szczepień ochronnych i zapewnienie zwierzęciu rannemu lub choremu właściwej opieki, w tym weterynaryjnej, a także zwalczanie zaraźliwych chorób zwierzęcych. Z kolei w ust. 1 pkt 6 tego samego paragrafu Rada zobowiązała właścicieli zwierząt domowych do posiadania dokumentu stwierdzającego szczepienie psa przeciwko wściekliznie oraz okazywania go na żądanie osób wymienionych w kwestionowanym punkcie regulaminie.

Kompetencji do ustanowienia ww. obowiązków nie można wywieść z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przepis ten upoważnia organ gminy jedynie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, w celu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Zobowiązanie właścicieli zwierząt domowych do zapewnienia zwierzęciu m.in. pożywienia, schronienia lub ruchu na świeżym powietrzu nie można uznać za działania podejmowane w celu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Ponadto zajmując stanowisko odnośnie posiadania przez właściciela psa dokumentu stwierdzającego szczepienie psa przeciwko wściekliznie i okazywania tego dokumentu upoważnionym służbom kontrolnym, organ nadzoru chciałby podkreślić, iż obowiązek szczepienia zwierząt wynika z ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r., poz. 1539 ze zm.).

Dodać też trzeba, że z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wynika możliwość wprowadzenia do regulaminu nakazu okazywania dokumentów potwierdzających szczepienie.

W § 13 ust. 1 pkt 7 regulaminu Rada zobowiązała właścicieli zwierząt domowych do zachowania środków ostrożności zapewniających bezpieczeństwo ludzi poprzez wskazanie, że zwierzęta powinny być „nałęczycie uwiązane lub znajdować się na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający im samodzielne, bez dozoru wydostanie się na zewnątrz”.

W tym miejscu organ nadzoru ponownie chciałby zaakcentować, iż ustawodawca upoważnił Radę do 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. Tymczasem Rada jednoznacznie nałożyła na właścicieli zwierząt domowych obowiązek ich wiązania oraz trzymania w zamknięciu. Trudno jest więc uznać, iż te obowiązki mają być wykonywane przez właścicieli zwierząt po to, by pobyt tych zwierząt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom”.

Podobnie w § 13 ust. 4 regulaminu Rada nałożyła na właścicieli psów powinność stosowania zabezpieczenia przeciwdziałającego niekontrolowanemu wyjściu psa poza granice nieruchomości.

Organ nadzoru raz jeszcze chciałby podkreślić, iż na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy Rada może nakładać konkretne obowiązki na właścicieli zwierząt domowych, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewnienia ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem, ale obowiązki te mogą dotyczyć tylko terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, a za taki nie można uznać terenu zabudowy jednorodzinnej, o którym mowa w § 13 ust. 4 regulaminu.

W § 13 ust. 3 regulaminu Rada postanowiła, że nieruchomość ogrodzona, na której swobodnie porusza się pies, powinna być oznakowana tabliczką zawierającą ostrzeżenie.

W ocenie organu nadzoru ten zapis wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego i w istocie stanowi ograniczenie władania nieruchomością. Rada nie posiada kompetencji do zobowiązywania właścicieli nieruchomości posiadających psy do dokonywania określonych działań na terenie swoich nieruchomości (umieszczenia tabliczki), które miałyby zapobiec ewentualnym zagrożeniom ze strony ich psów w obrębie tych nieruchomości.

Jak orzekł WSA w Olsztynie: „za wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego należy uznać zapis dotyczący nałożenia na właściciela psa obowiązku odpowiedniego oznakowania jego nieruchomości tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem (...). Trudno bowiem uznać, że obowiązek ten mieści się w ramach ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, jak stanowi art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p.g.” – wyrok z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 362/15.

Ponadto bez podstawy prawnej Rada wprowadziła w § 13 ust. 6 regulaminu zakaz wprowadzania zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów, na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci i obiektów użyteczności publicznej z wyłączeniem psów przewodników osób niepełnosprawnych.

Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca nie upoważnił Rady do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, lecz do 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. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie przyznaje Radzie kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc.

Jak wskazał WSA w Lublinie w wyroku z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08 obowiązek ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów nie może być wykonany przez określenie zakazu wprowadzania zwierząt na określone obiekty.

Z kolei WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 576/15 orzekł, że: „Rada Gminy nie była również upoważniona do wprowadzania zakazu wpuszczania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci (...)”.

Jeśli chodzi o ewentualne zakazy wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, zaznaczyć należy, że winny one wynikać z innych aktów, a mianowicie z regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wydawanych na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Dodatkowo mając na uwadze kwestionowane postanowienie regulaminu we fragmencie „z wyłączeniem psów przewodników osób niepełnosprawnych” zauważyć trzeba, że kwestię uprawnień osób korzystających z pomocy specjalnie wyszkolonych psów reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 ze zm.).

Ponadto jak orzekł WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 609/15 „Rada gminy nie była też upoważniona do ścisłego określenia sytuacji, w których dopuszczalne jest zwolnienia zwierząt domowych z uwięzi”.

Tymczasem Rada w § 13 ust. 5 regulaminu uchwaliła, iż „zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone tylko w miejscach mało uczęszczanych i pod warunkiem, że pies ma kaganiec, a właściciel (opiekun) ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem”.

Ponadto w § 13 ust. 2 regulaminu Rada zawarła zapis, zgodnie z którym właściciel zwierzęcia jest odpowiedzialny za szkody spowodowane przez to zwierzę.

Powyższa materia została uregulowana już w aktach wyższego rzędu. Zagadnienie odpowiedzialności za szkody spowodowane przez zwierzęta normuje art. 431 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny

(Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.), a sankcjonuje brak ostrożności przy trzymaniu zwierząt przepis art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.).

W kwestii postanowienia § 14 ust. 4 regulaminu, dotyczącego zasad hodowli zwierząt gospodarskich, w szczególności ustawiania uli w odległości, co najmniej 5 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiedniej, organ nadzoru stwierdza, że regulując tę kwestię Rada wkroczyła w materię ustawową, bowiem to kodeks cywilny w art. 144 reguluje kwestie stosunków sąsiedzkich.

W myśl tego artykułu właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

Rada gminy nie posiada uprawnień do doprecyzowania wyżej wymienionej regulacji.

W § 13 ust. 7 i w § 14 ust. 6 regulaminu Rada nałożyła na właścicieli zwierząt obowiązek natychmiastowego usunięcia zwłok zwierzęcia, które padło, z terenu nieruchomości przy pomocy podmiotu gospodarczego zajmującego się zbieraniem i unieszkodliwianiem zwłok zwierzęcych.

Tymczasem obowiązek usuwania padłych zwierząt z nieruchomości wynika z 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.), a odpowiedzialność za niewykonywanie tego obowiązku określa art. 50 pkt 2 tej ustawy.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż uchwała Nr XVI/109/2015 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stare Miasto została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności – w całości – uzasadnionym i koniecznym.

W tym stanie rzeczy należało orzec 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