



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 maja 2020 r.

Poz. 4172

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.286.2020.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 14 maja 2020 roku

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

orzekam

nieważność § 3 ust. 4 w brzmieniu: „Niedopełnienie obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości skutkuje wydaniem przez Burmistrza decyzji o podwyższonej stawce opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, § 4 ust. 1 w zakresie zwrotu: „położonych wzdłuż chodników przylegających bezpośrednio do granicy nieruchomości”, § 18 ust. 4 i ust. 5, § 22 ust. 2 lit. b, lit. c i lit. d oraz § 27 ust. 1 uchwały nr XIX/143/2020 Rady Miejskiej w Sierakowie z dnia 14 kwietnia 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Sieraków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 14 kwietnia 2020 r. Rada Miejska w Sierakowie podjęła uchwałę nr XIX/143/2020 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Sieraków, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 4 i art. 4a ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 15 kwietnia 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, który upoważnia radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak wprost wynika z brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakres przedmiotowy regulaminu określa

art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym: „regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,

c) uprzątkania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

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”.

Ponadto, stosownie do zapisów art. 4 ust. 2a ustawy, „rada gminy może w regulaminie:

1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;

2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;

3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;

4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi

jednorodzinny oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;

5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny”.

Brzmienie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w art. 4 ustawy 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 ust. 2 ustawy. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa.

Regulamin podejmowany na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że zawiera ona przepisy wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 i 2a ustawy, jak również w sposób niedopuszczalny wkraczające w materię ustawową.

Do grupy przepisów obarczonych opisaną wyżej wadą prawną należy zakwalifikować postanowienie § 3 ust. 4 uchwały, w myśl którego „niedopełnienie obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości skutkuje wydaniem przez Burmistrza decyzji o podwyższonej stawce opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

Obowiązek zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez „zbieranie w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1” został nałożony na właścicieli nieruchomości mocą art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy. Z kolei regulamin, do którego odsyła przepis art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy, powinien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące jedynie tych kwestii, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy (obligatoryjnie), ewentualnie, na zasadzie fakultatywności, także kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2a ustawy. Stwierdzić należy, że

ustawodawca, formułując w omawianych przepisach ustawy katalog spraw, które mogą być przedmiotem unormowań w regulaminie, nie upoważnił rady gminy do uregulowania w nim skutków niedopełnienia przez właścicieli nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Co więcej, materia ta unormowana została przez samego ustawodawcę. Zgodnie z art. 6ka ust. 1 ustawy „w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i powiadamia o tym wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz właściciela nieruchomości”. Stosownie do zapisów art. 6ka ust. 2 ustawy „wójt, burmistrz lub prezydent miasta na podstawie powiadomienia, o którym mowa w ust. 1, wszczyna postępowanie w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”. Z kolei na mocy art. 6ka ust. 3 ustawy „wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc lub miesiące, a w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6j ust. 3b, za rok, w których nie dopełniono obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stosując wysokość stawki opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 6k ust. 3”.

Kwestionowana regulacja § 3 ust. 4 uchwały (w brzmieniu wcześniej cytowanym) została zatem podjęta przez radę z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 i ust. 2a w związku z art. 6ka ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności.

Na marginesie powyższych rozważań organ nadzoru wskazuje, że w § 3 uchwały rada zamieściła dwie jednostki redakcyjne (ustępy), nadając im tę samą numerację (ust. 4).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także sposób zrealizowania przez radę przepisu upoważniającego obligującego do określenia w przedmiotowym regulaminie wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy). Rada regulacje w tym zakresie skierowała jedynie do „właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników przylegających bezpośrednio do granicy nieruchomości” przyjmując, że „mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez odgarnięcie w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pojazdów oraz pieszych, a także podjęcie działań mających na celu usunięcie zgromadzonych zanieczyszczeń w tym usunięcie piasku użytego do ograniczenia śliskości chodnika niezwłocznie po ustaniu przyczyn jego zastosowania” (§ 4 ust. 1 uchwały).

Zauważyć należy, że z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wynika, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie 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 bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej należy do obowiązków zarządu drogi (art. 5 ust. 4 pkt 2 ustawy). Jeżeli natomiast zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na chodniku, do jego obowiązków należy zarówno uprzątnięcie, jak i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, co wynika z art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy. Jeżeli opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na chodniku pobiera gmina, to uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników jest obowiązkiem gminy (art. 5 ust. 5 ustawy).

To zatem sam ustawodawca uregulował kwestie dotyczące obowiązków w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Natomiast zadaniem rady gminy, realizującej upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, jest określenie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, przy czym przez taką nieruchomość należy rozumieć nieruchomość należącą do danego właściciela - w części służącej do użytku publicznego. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 14 sierpnia 2019 r. (sygn. akt IV SA/Po 365/19, CBOSA), „unormowania (...) uchwały, formułujące wobec właścicieli nieruchomości obowiązek usunięcia piasku użytego do ograniczenia śliskości chodnika, wkracza w materię uregulowaną już w art. 5 ust. 1 pkt 4 Ustawy, który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia właśnie z chodników położonych wzdłuż nieruchomości błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (a więc także np. zużytego piasku). W odróżnieniu od cytowanego przepisu, delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b Ustawy dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika”.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1 uchwały w zakresie zwrotu: „położonych wzdłuż chodników przylegających bezpośrednio do granicy nieruchomości” z uwagi na podjęcie tej regulacji przez radę z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ustawy.

Poza zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowań w regulaminie wydawanym na podstawie art. 4 ustawy, wykraczają także postanowienia § 18 ust. 3, 4 i 5 uchwały. W przepisach tych rada uregulowała kwestie odnoszące się do zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku prowadzenia kompostowania bioodpadów oraz utraty prawa do tego zwolnienia. I tak: w myśl § 18 ust. 3 uchwały „fakt prowadzenia kompostowania bioodpadów uprawnia właścicieli nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej do zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami w wysokości określonej w uchwale Rady Miejskiej w Sierakowie w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie gminy Sieraków oraz ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”. Z kolei zgodnie z § 18 ust. 4 uchwały „utrata prawa do zwolnienia Burmistrz stwierdza w drodze decyzji od pierwszego dnia miesiąca, w którym stwierdzono wystąpienie co najmniej jednej przesłanki; a) właściciel nieruchomości nie posiada przydomowego kompostownika, b) nie kompostuje bioodpadów stanowiących odpady komunalne w takim kompostowniku, c) uniemożliwia Burmistrzowi lub upoważnionej przez niego osobie dokonania oględzin nieruchomości w celu weryfikacji zgodności podanej informacji ze stanem faktycznym informacji, o której mowa w ust. 2”. W § 18 ust. 5 uchwały rada przewidziała, że „po upływie 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja o utracie prawa do tego zwolnienia stała się ostateczna, można ponownie skorzystać ze zwolnienia po złożeniu nowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

Zauważyć należy, że zgodnie z art. 6k ust. 4a ustawy „rada gminy, w drodze uchwały, zwalnia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych”. Analiza treści art. 4 ustawy wskazuje jednak, że zwolnienia, o którym mowa w art. 6k ust. 4a ustawy, rada winna dokonać w odrębnej uchwale niż uchwała w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie gminy, bowiem art. 4 ust. 2 i 2a nie przewidują takiego upoważnienia. O ile jednak odesłanie do stosownych uchwał rady, zawarte w § 18 ust. 3 uchwały, mające

charakter jedynie informacyjny, wskazujący na powiązania uchwał składających się na jeden system prawa miejscowego obowiązującego na terenie Gminy Sieraków, ocenić można jako nieistotne naruszenie prawa (tj. art. 4 ustawy), o tyle dwa kolejne ustępy § 18 uchwały, tj. ust. 4 i 5, zdaniem organu nadzoru, obarczone zostały wadami prawnymi o charakterze istotnym, uzasadniającym stwierdzenie ich nieważności. Normują bowiem materię utraty prawa do zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, podczas gdy ustawa ani w art. 4, ani też w żadnym innym przepisie, nie przekazuje radzie gminy kompetencji prawodawczych w tym zakresie. Kwestia ta została unormowana przez samego ustawodawcę w art. 6k ust. 4b ustawy, w myśl którego: „W razie stwierdzenia, że właściciel nieruchomości, który złożył informację, o której mowa w art. 6m ust. 1b pkt 7: 1) nie posiada kompostownika przydomowego lub 2) nie kompostuje bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, lub 3) uniemożliwia wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, lub upoważnionej przez niego osobie dokonanie oględzin nieruchomości, w celu weryfikacji zgodności informacji, o której mowa w art. 6m ust. 1b pkt 7, ze stanem faktycznym - wójt, burmistrz lub prezydent miasta stwierdza, w drodze decyzji, utratę prawa do zwolnienia, o którym mowa w ust. 4a. Utrata prawa do zwolnienia, o którym mowa w ust. 4a, następuje od pierwszego dnia miesiąca, w którym stwierdzono wystąpienie co najmniej jednej z przesłanek, o których mowa w pkt 1-3”. W art. 6k ust. 4c ustawy przewidziano natomiast, że „ponowne skorzystanie ze zwolnienia, o którym mowa w ust. 4a, może nastąpić nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja o utracie prawa do tego zwolnienia stała się ostateczna, i wymaga złożenia nowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

Powyższe obliguje organ nadzoru do stwierdzenia nieważności przepisów § 18 ust. 4 i ust. 5 uchwały jako podjętych z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 i ust. 2a w związku z art. 6k ust. 4b i ust. 4c ustawy.

W rozdziale 6. uchwały, zatytułowanym „Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego”, rada zamieściła postanowienia, które, w ocenie organu nadzoru, nie stanowią prawidłowego wypełnienia normy kompetencyjnej wynikającej z art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 6 ustawy. Chodzi tu o przepis § 22 ust. 2 uchwały, w którym rada zobowiązała osoby utrzymujące zwierzęta domowe m.in. do „trzymania ich na terenie swojej nieruchomości” (lit. b), „nie wprowadzania zwierząt domowych do budynków użyteczności publicznej, sklepów, lokali gastronomicznych, na place zabaw dla dzieci oraz na teren innych obiektów, których właściciel lub użytkownik taki zakaz wprowadził” (lit. c), jak również do „wyprowadzania psów na smyczy” (lit. d).

Przypomnieć należy, że zadaniem legislacji gminnej wymaganej przez art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale nie wszystkich obowiązków, lecz tylko takich, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Jak zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r. (sygn. akt II OSK 618/14, CBOSA): „przepisem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca upoważnił Radę Miejską do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy nie tylko pod względem zanieczyszczenia terenów przeznaczonych do wspólnego użytku ale i by nie zagrażał przebywającym tam osobom”. Regulacje

prawodawcy miejscowego muszą zatem ograniczać się wyłącznie do terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W zakresie tak sformułowanego upoważnienia, zdaniem organu nadzoru, nie mieści się przepis § 22 ust. 2 lit. b uchwały, mocą którego rada zobligowała osoby utrzymujące zwierzęta domowe do trzymania tych zwierząt na terenie swojej nieruchomości. Regulacja ta nie ogranicza się, tak jak wymaga tego ustawodawca, wyłącznie do terenów przeznaczonych do użytku wspólnego. Co więcej, z przepisu § 22 ust. 2 lit. b uchwały można wyinterpretować normę (na zasadzie rozumowania *a contrario*) o zakazie trzymania zwierząt domowych na terenie nieruchomości „cudzych”. Wprowadzenie takiego ograniczenia nie tylko wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, ale również 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). Ustanowienie tak daleko idącego zakazu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu słusznie ocenił jako niewątpliwie nadmiernie ograniczające swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykraczające poza materię określoną w ustawie (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 61/17, CBOSA).

Również ustanowienie zakazu wprowadzania zwierząt domowych do określonych budynków i na wskazane tereny (§ 22 ust. 2 lit. c uchwały) przekracza kompetencję ustawowo przyznaną radzie gminy w art. 4 ustawy. Organ nadzoru zwraca w tym miejscu uwagę, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 4 listopada 2015 r. (sygn. akt IV SA/Po 517/15, CBOSA) stwierdził, „że ustawodawca nie upoważnia rady miasta do sformułowania zakazu wprowadzania psów (czy innych zwierząt domowych) 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 (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Uchwała taka określa obowiązki osób trzymających zwierzęta domowe w sposób dalej idący niż przewidział to i do czego upoważnił organ stanowiący gminy ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”. Również ten sam Sąd w wyroku z dnia 7 października 2015 r., (sygn. akt IV SA/Po 576/15, CBOSA) podkreślił, że: „Rada Gminy nie była również upoważniona do wprowadzania zakazu wpuszczania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci (...)”.

Poza delegację ustawową wykracza, w ocenie organu nadzoru, także ustanowiony w § 22 ust. 2 lit. d uchwały bezwzględny nakaz „wyprowadzania psów na smyczy”. Tak ustalony przez radę obowiązek stanowi ponadto niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych. Stosownie bowiem do art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638) „zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna”. Ustawodawca wskazuje wyłącznie na konieczność sprawowania kontroli nad psem podczas jego wyprowadzania. Należy podkreślić, że ograniczenia uprawnień właściciela lub opiekuna („osoby utrzymującej” – w rozumieniu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy) psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków na mocy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – 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 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 tej ustawy obowiązkiem właściciela jest zatem takie puszczanie 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 ww. ustawie obowiązek poprzez określenie sposobu jego wykonywania. Należy wskazać na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r. (sygn. akt II OSK 1492/12, CBOSA), według którego „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”.

Za wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ustawy, a jednocześnie za wkraczający bez podstawy prawnej w materię uregulowaną ustawowo, uznać należy także przepis § 27 ust. 1 uchwały, w którym rada postanowiła, że „nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z regulaminu sprawuje Burmistrz Gminy Sieraków”.

Zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy nadzór nad wykonywaniem obowiązków, o których mowa w ust. 1-4 ustawy, w tym obowiązków określonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, został powierzony przez ustawodawcę wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Na marginesie zaznaczyć należy, że również wójt, burmistrz lub prezydent miasta został wskazany jako organ właściwy do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy (art. 9u ust. 1 ustawy). Przepis art. 4 ustawy nie zawiera natomiast upoważnienia do normowania przez prawodawcę miejscowego jakichkolwiek kwestii odnoszących się do nadzoru (jak również kontroli) nad realizacją obowiązków wynikających z regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Stwierdzić zatem należy, że przepis § 27 ust. 1 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w związku z ust. 2 i ust. 2a w związku z art. 5 ust. 6 ustawy.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Sierakowie

Burmistrz Gminy Sieraków