



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.397.2017.5

Poznań, 28 lipca 2017 roku

Urząd Miejski w Pogorzeli

Wpł. 2017-07-31

L.dz. _____ Zał. _____

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 18 załącznika do uchwały Nr XXIX/179/2017 Rady Miejskiej w Pogorzeli z dnia 20 czerwca 2017 r. w sprawie: Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pogorzela - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Pogorzeli na sesji w dniu 20 czerwca 2017 r. podjęła uchwałę w sprawie: Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pogorzela.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 czerwca 2017 r.

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

Przepis art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1283), zwanej dalej „ustawą” stanowi, jakie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku powinien zawierać regulamin utrzymania czystości i porządku podejmowany przez rady gmin.

W myśl art. 4 ww. ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
 - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

- a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
- b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) (uchylony);
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest zamknięty. Ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w przepisie art. 4 ma charakter wyczerpujący, zatem nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu oraz, że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ww. ustawy.

Organ nadzoru stwierdził, że Rada Miejska w Pogorzeli przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego m.in. poprzez nałożenie w przedmiotowej uchwale obowiązków i nakazów, które nie są objęte treścią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W opinii organu nadzoru postanowienia przedmiotowego aktu zapisane w treści § 18 załącznika do uchwały Nr XXIX/179/2017 Rady Miejskiej w Pogorzeli z dnia 20 czerwca 2017 r. w sprawie: Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pogorzela (zwanego dalej „regulaminem”), należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową

W § 18 regulaminu Rada zobowiązała osoby utrzymujące psy, by:
„Na terenie użytku publicznego psy mogły być wyprowadzane tylko na smyczy. Zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone wyłącznie w przypadku, gdy pies znajduje się w odległości, co najmniej 100 m od terenów zabudowanych, pod warunkiem, że pies ma założony kaganiec, a osoba prowadząca go ma możliwość bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem”.

Ww. zapisy regulaminu wykraczają poza delegację ustawową, stanowią niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych i tym samym naruszają prawo w stopniu istotnym. Stosownie bowiem do art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.), 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 psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków na mocy regulaminu czystości i porządku – bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami – naruszają zasadę proporcjonalności. Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie lub uciążliwość zwierzęcia dla otoczenia, a także z uwagi na ochronę przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Należy jednak podkreślić, że obowiązki właścicieli, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mogą być formułowane dowolnie i dotyczyć wszelkich spraw z zakresu ochrony przed zagrożeniem lub

uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przede wszystkim prawodawcy miejscowemu nie wolno wkraczać w zakres materii ustawowej. Do tej materii należy zaś sprawa sprawowania kontroli nad wyprowadzanym (wypuszczanym) psem. Kwestię tę reguluje bowiem cytowany wyżej art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z postanowieniami ustawy obowiązkiem właściciela jest zatem takie 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 ustawie obowiązek poprzez określenie sposobu jego wykonywania. Jeżeli zatem właściciel psa potrafi sprawować nad nim kontrolę w inny sposób niż przez trzymanie go na smyczy, na przykład poprzez wykorzystywanie umiejętności zwierzęcia wynikających z odpowiedniej tresury, to wymóg ustawy jest zrealizowany. Niedopuszczalny jest taki sposób kształtowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który prowadziłby do penalizowania zachowania (pamiętać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości nieprzestrzeganie obowiązku ustanowionego w regulaminie podlega karze), które jest prawidłową realizacją obowiązku ustawowego. Należy wskazać na pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, że 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. Postanowienia regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że enumeratywne, wyczerpujące określenie w art. 4 ustawy spraw mających być objętych regulaminem określającym szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oznacza, że organ gminy zobligowany jest do objęcia nim tylko kwestii wskazanych w upoważnieniu ustawowym. Organ nadzoru stwierdził, że Rada Miejska w Pogorzeli przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego m.in. poprzez nałożenie obowiązków i nakazów, które nie są objęte treścią ww. artykułu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Otrzymują:
Rada Miejska w Pogorzeli
Burmistrz Pogorzeli