

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.587.2015
Wojewody Lubelskiego**

z dnia 4 stycznia 2016 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XI/51/2015 Rady Gminy Abramów z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Abramów, w części obejmującej § 17, § 24, § 26 w brzmieniu: „a psy należące do rasy psów dużych mogą być wyprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu” i § 27 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/51/2015 Rady Gminy Abramów z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Abramów, w części obejmującej § 17, § 24, § 26 w brzmieniu: „a psy należące do rasy psów dużych mogą być wyprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu” i § 27 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/51/2015 Rady Gminy Abramów została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2015 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Abramów podjęła na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, ze zm.).

W myśl przywołanego przepisu ustawy, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego (art. 4 ust. 1).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 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 selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
 - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi 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.

Należy wspomnieć, że mocą ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 87) do przedmiotowej ustawy dodany został art. 4 ust. 2a, a także art. 4a, które weszły w życie z dniem 1 lutego 2015 r. Zgodnie z brzmieniem tych przepisów: „Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a” (art. 4 ust. 2a); „Minister właściwy do spraw środowiska może określić, w drodze rozporządzenia: 1) szczegółowy sposób selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów oraz kiedy wymóg selektywnego zbierania uważa się za spełniony, 2) odpady komunalne podlegające obowiązkowi selektywnego zbierania spośród wskazanych w art. 3b ust. 1 i art. 3c ust. 1 - kierując się potrzebą ujednolicenia wymagań w zakresie zbierania i odbierania odpadów komunalnych oraz uzyskania wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych przekazywanych do składowania” (art. 4a).

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż w obecnym stanie prawnym przedmiotowa uchwała będąc aktem prawa miejscowego, wydanym na podstawie upoważnienia określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach winna ściśle uwzględniać wytyczne wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1-8 oraz ust. 2a.

Wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin stanowi akt prawa miejscowego i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Oznacza to, że rada gminy winna ująć wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Rada Gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Za prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawowego można bowiem uznać tylko taką uchwałę, której postanowienia normują wyczerpująco wszystkie kwestie przekazane w upoważnieniu ustawowym.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Abramów nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W przyjętym regulaminie brak jest postanowień dotyczących częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, co stanowi niewypełnienie dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Rozdział 3 regulaminu zatytułowany „Częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego”, nie zawiera regulacji w zakresie częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych.

Za wypełnienie delegacji ustawowej nie można bowiem uznać § 17 regulaminu, zgodnie z którym częstotliwość opróżniania z osadów lub innych odpadów, zbiorników oczyszczalni przydomowych wynika z ich instrukcji eksploatacji.

Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego "częstotliwość" należy rozumieć jako częste i systematyczne powtarzanie się jakiejś czynności, jakiegoś zjawiska. Rada gminy powinna określić w jakich odstępach czasowych należy pozbywać się nieczystości ciekłych.

Prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawy wymaga precyzyjnego i jasnego określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych, tak aby adresat uchwały nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Tylko w takiej sytuacji delegacja ustawowa jest spełniona.

Przedmiotowa uchwała jest obarczona jeszcze innymi wadami prawnymi.

W rozdziale 5 Rada Gminy określiła obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W § 24 regulaminu Rada postanowiła, że *„w przypadku posiadania na terenie nieruchomości zwierzęcia mogącego stanowić zagrożenie, należy w miejscu widocznym, przed wejściem na teren nieruchomości umieścić tablicę informacyjną”*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Delegacja ta upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych, konkretnych obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Elementy obligatoryjne regulaminu utrzymania czystości i porządku gminie są określone szczegółowo w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a elementy owe mają charakter wyczerpujący, i niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca, pozwalająca na zastosowanie tego przepisu dla uregulowania innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione.

W świetle powyższego nie znajduje uzasadnienia sformułowany w regulaminie nakaz umieszczenia przed wejściem na teren prywatnej nieruchomości mieszkańca gminy tabliczki informującej o zwierzęciu mogącym stanowić zagrożenie.

Stanowisko to potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 446/15, w którym Sąd uznał, że wprowadzenie obowiązku oznakowania tabliczką ostrzegawczą posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z § 26 regulaminu *„na tereny użytku publicznego psy można wyprowadzać wyłącznie na smyczy, a psy należące do rasy psów dużych mogą być wyprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu”*.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja w brzmieniu: *„a psy należące do rasy psów dużych mogą być wyprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu”* została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W redakcji przytoczonego wyżej zapisu regulaminu Rada Gminy posłużyła się pojęciem „rasy psów dużych”, podczas gdy obowiązujące przepisy nie znają takiego określenia, co powoduje, że nie jest możliwe ustalenie, jakie psy należy uznawać za duże. W tym zakresie ewentualnie organ winien skorzystać z definicji ras psów uznawanych za agresywne zawartej w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz. U. Nr 77, poz. 687).

Jak stanowi § 27 *„zakazuje się wprowadzania psów lub innych zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, placówek handlowych, jeżeli zakaz taki wynika z oznakowania dokonanego przez właściciela nieruchomości (placówki lub obiektu) oraz na terenach placów*

zabaw dla dzieci. W/w postanowień nie stosuje się do psów – przewodników osób niewidomych”.

W ocenie nadzoru, powyższa regulacja została również podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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 (vide np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r. - sygn. akt II OSK 2058/11).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2439/14 podkreślił, iż „*stwierdzenie przez Sąd nieważności § 17 pkt 3 i 4 zaskarżonej uchwały opierało się na uzasadnionym przekonaniu, iż przewidziane w tych postanowieniach zakazy skierowane do właścicieli zwierząt domowych, zostały sformułowane w sposób wykraczający poza cel, jakim powinny służyć (...) Cel ustawy, a pośrednio również regulaminu, jakim jest dążenie do utrzymania czystości i porządku w gminie nie pozwala na wprowadzenie tak daleko idących zakazów. Wprowadzenie zatem zakazu wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, czy wprowadzania zwierząt na tereny placów gier i zabaw, nie znajduje swej podstawy w powołanym art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy. Podstawę do wydania aktu określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowi, jak przyjmuje art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, przepisy tej ustawy. Nie sposób zatem przyjąć, że ujęte w § 17 pkt 3 i 4 regulaminu zakazy mogły zostać unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy”.*

Podobne stanowisko NSA zajął w wyroku z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14 oraz WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 września 2013r., II SA/Wr 425/13, zaaprob. przez NSA - wyrok z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2746/13.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/51/2015 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA
LUBELSKI

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Abramów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Abramów