

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

P. Heleneš
P. Świętkowski
08.01.2021

Olsztyn, dnia 4 stycznia 2021 r.



PN.4131. 7 .2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) **stwierdzam nieważność do uchwały Nr XXVI/155/2020 Rady Gminy Iłowo-Osada z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Iłowo-Osada.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Iłowo-Osada przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Iłowo-Osada, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, rażąco narusza prawo.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1439), 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) 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) uprzątkowania 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.

Zgodnie z ust.2a ww. przepisu, 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 jednorodzinnymi 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.

Zadaniem organu stanowiącego gminy jest zatem określenie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, lecz wyłącznie w zakresie wynikającym z katalogu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1-3, 5-8 oraz art. 4 ust. 2a ustawy, który jest katalogiem zamkniętym. W przepisach tych ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem „w szczególności”, a dokonał szczegółowego wyliczenia wymagań. To oznacza, iż uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia niniejszego regulaminu nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza zakres upoważnienia zawartego w wyżej powołanych przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Tego typu rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie, poprzez przepisy prawa miejscowego, jakim jest regulamin, w sferę praw i wolności obywateli. Poza tym uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 zagadnień. Określając zakres owych zagadnień ustawodawca posłużył się bowiem sformułowaniem „regulamin określa” (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 759/18). Tym samym, nie może pominąć żadnego z określonych przez ustawodawcę elementów.

Odnosząc powyższe do postanowień Regulaminu stwierdzić należy, że nie zawiera on wszystkich, enumeratywnie wymienionych w ustawie elementów, a mianowicie wadliwie wypełniono dyspozycję art. 4 ust. 2 pkt 3, dotyczącego częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W § 16 Regulaminu, Rada postanowiła, iż, właściciele nieruchomości zobowiązani są do pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości w sposób systematyczny, nie

dopuszczając do przepełnienia się urządzeń do gromadzenia nieczystości ciekłych, gwarantując zachowanie czystości i porządku na nieruchomości (ust. 2) oraz, że właściciele nieruchomości wyposażonych w przydomowe oczyszczalnie ścieków, zobowiązani są do dostosowania częstotliwości opróżniania ze szlamów zbiorników do instrukcji eksploatacji oczyszczalni (ust. 3).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada obowiązana jest do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Określenie częstotliwości wiąże się ze wskazaniem konkretnych przedziałów czasowych, w jakich należy dokonywać ww. czynności. Stąd konstrukcja przywoływanych postanowień Regulaminu, odnoszących się do opróżniania zbiorników bezodpływowych z częstotliwością zapewniającą niedopuszczenie do ich przepełnienia oraz odnoszących się do opróżniania ze szlamów zbiorników oczyszczalni przydomowych z częstotliwością wynikającą z ich instrukcji eksploatacji, nie pozwala na uznanie, że wypełniają one delegację wynikającą z powołanego wyżej przepisu, gdyż w istocie nie określono częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych.

Podobnie postanowienia **§ 10 ust. 2 Regulaminu**, stanowiące, iż „pojemniki i worki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych należy utrzymywać w odpowiednim stanie technicznym i sanitarnym. Pojemniki nie powinny być uszkodzone np. pozbawione pokrywy, kółek, zaczepów do opróżniania”, należy uznać za niewystarczające. Wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o czystości i porządku w gminach dotyczącego (...) utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, Rada nie uregulowała kwestii utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, określając jedynie wymagany stan porządkowy i techniczny pojemników.

Brak ustawowo określonych, obligatoryjnych elementów, skutkuje funkcjonowaniem w obrocie prawnym ułomnego regulaminu, co jest niedopuszczalne i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/OL 513/17)

Oceniając pozostałą część Regulaminu, należy stwierdzić, iż Rada Gminy Hłowo-Osada, również innymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

W **§ 2 ust. 2 pkt 11 Regulaminu**, Rada postanowiła, iż „w każdym przypadku odpady, o których mowa w ust. 2 pkt 7 i 8 powinny być zgromadzone w miejscu odbioru nie wcześniej niż 24 godziny przez wyznaczonym terminem ich odbioru w sposób nie utrudniający korzystania z nieruchomości i terenów do niej przyległych oraz umożliwiający łatwy dostęp

podmiotowi odbierającemu odpady komunalne”. Powyższa regulacja, w ocenie organu nadzoru, wykracza poza delegację, wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym w regulaminie utrzymania czystości i porządku, rada winna określić wyłącznie warunki utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

W **§5 ust. 1 Regulaminu**, Rada ustaliła, że właściciele nieruchomości położonych wzdłuż chodników zobowiązani są do niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Należy zauważyć, iż powyższe postanowienie stanowi kompilację treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b i art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy. Pierwszy z przepisów upoważnia radę gminy do określenia wymagań w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie nieruchomości, obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, 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. W odróżnieniu od art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego). Tym samym, Rada rażąco naruszyła art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, modyfikując bez postawy prawnej krąg podmiotów, zobowiązanych do uprzątnięcia błota, śniegu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Jednocześnie należy stwierdzić, że treść art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wskazuje wyraźnie, że regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do określenia terminu, w jakim zanieczyszczenia mają być usunięte. Wybór czasu usunięcia należy zatem do właściciela nieruchomości. Użycie w **§5 ust. 1 Regulaminu** sformułowania „niezwłocznie”, zostało zatem podjęte przez Radę Gminy Iłowo-Osada bez ustawowego upoważnienia.

Dodatkowo w **§5 ust. 2 Regulaminu**, Rada przyjęła, że uprzątnięte błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia należy gromadzić w miejscach, w których nie utrudnia to ruchu pieszego i nie zagraża przechodniom, pojazdom oraz istniejącej zieleni, z zachowaniem możliwości odpływu wody roztopowej do kanalizacji, a w **§5 ust. 3 Regulaminu**, że nieusunięty lód należy posypać piaskiem lub innym stosownym środkiem w celu zlikwidowania jego śliskości.

Zdaniem organu nadzoru, przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ww. ustawy zezwala radzie gminy na określenie szczegółowych zasad, dotyczących wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu

rodu i zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś na regulowanie sposobu i miejsca ich gromadzenia. Obowiązek gromadzenia ww. zanieczyszczeń, jak i określenie sposobu ich gromadzenia przekracza pojęcie "uprzątnięcia", o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b i art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy (por. wyroki WSA: w Gliwicach z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. II SA/GI 258/14; w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r., sygn. IV SA/Po 446/15). W odniesieniu do nałożonego w **§5 ust. 3 Regulaminu** obowiązku posypywania nieusuniętego lodu piaskiem lub innym stosownym środkiem w celu zlikwidowania jego *śliskości* wskazać należy, że upoważnienia do zawarcia takiej regulacji nie może stanowić art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Treść ww. przepisu wskazuje wyraźnie, że regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do nakazania właścicielowi stosowania piasku lub innego stosownego środka do zlikwidowania *śliskości*. Wybór metody usunięcia zalegającego lodu należy do właściciela nieruchomości. Przekroczenie delegacji ustawowej w tym zakresie powoduje, że omawiany przepis, jako wydany bez podstawy prawnej, należy wyeliminować z kontrolowanego aktu.

Zdaniem organu nadzoru, z przekroczeniem ustawowej kompetencji Rady Gminy Hłowo-Osada przyjęła w **§6 ust. 2 pkt 1 Regulaminu**, że naprawa pojazdów może się odbywać poza warsztatami jeżeli "nie stwarza uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości". Należy bowiem zauważyć, że zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy, upoważnienie ustawowe nie zezwala na wprowadzenie zakazów, czy nakazów wykraczającą poza materię określoną w ustawie, a tym bardziej wkraczających w stosunki sąsiedzkie. Tylko prawo cywilne reguluje stosunki sąsiedzkie, a przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie stanowią dla gminy uprawnień do kreowania w regulaminie praw podmiotowych osób trzecich. (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Gd 877/18, LEX nr 2612314).

Wadliwy jest **§6 ust. 2 pkt 1 Regulaminu**, który stanowi, iż dopuszcza mycie pojazdów samochodowych poza myjniami na terenie nieruchomości pod warunkiem niezanieczyszczania środowiska i odprowadzania powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego, z którego są usuwane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Należy stwierdzić, że norma prawna odsyłająca do niezidentyfikowanych oraz nieokreślonych przepisów charakteryzuje się zbyt daleko idącą nieprecyzyznością i narusza zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis oraz jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce w niniejszym przypadku,

gdyż z cytowanej regulacji w żaden sposób nie wynika, konkretnie jakie przepisy winne być zastosowane przy usuwaniu ścieków. W zakresie odsyłającym do innych norm prawa wskazać też trzeba, że z § 156 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), który to przepis reguluje tworzenie aktów prawa miejscowego, wynika, że jeżeli odesłanie stosuje się tylko ze względu na potrzebę osiągnięcia skrótowości tekstu, w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła (ust. 3), natomiast jeżeli odesłanie służy przede wszystkim zapewnieniu spójności regulowanych w tym akcie instytucji prawnych, w przepisie odsyłającym wskazuje się zakres spraw, dla których następuje odesłanie, oraz jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła (ust. 3). Rada Gminy, nie określiła konkretnych przepisów, do których odsyła. Dodać ponadto należy, że umieszczenie tego typu regulacji w regulaminie jest także zbędne, gdyż niezależnie od treści uchwały, bądź jej załącznika, istnieje obowiązek przestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Powyższe rozważania dotyczą również postanowień **§6 ust. 2 pkt 3 Regulaminu** w zakresie sformułowania „i usuwanie zgodnie z obowiązującymi przepisami”, **§ 10 ust. 1 Regulaminu** co do sformułowania „których lokalizację określają przepisy odrębne” oraz **§ 19 ust. 2 pkt 1 Regulaminu** w zakresie sformułowania „spełniających wymogi przepisów odrębnych”.

Zasadę rzetelnej legislacji, znajdującą dodatkowo oparcie w art. 2 Konstytucji RP, naruszają również postanowienia **§19 ust. 2 pkt 2-5 Regulaminu**, w którym Rada ustaliła, że w obrębie osiedli o zabudowie jednorodzinnej, zabudowie wielorodzinnej rozproszonej oraz na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej zwierzęta gospodarskie mogą być utrzymywane pod warunkiem: utrzymywania terenu nieruchomości, na którym przebywają zwierzęta w należyтым stanie sanitarno–epidemiologicznym oraz ogrodzenia go w sposób uniemożliwiający przedostanie się zwierząt na nieruchomości sąsiednie (pkt. 2), utrzymywania zwierząt w sposób niepowodujący uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich takich jak: hałas, odór (pkt 3), gromadzenia i usuwania wytworzonych podczas prowadzenia hodowli nieczystości stałych i ciekłych, zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie powodując przy tym zanieczyszczenia wód powierzchniowych i podziemnych oraz gleby (pkt 4), sprawowania właściwej opieki nad zwierzętami, w sposób wykluczający zagrożenie bezpieczeństwa ludzi oraz pełnienia nad nimi stałego dozoru.

Należy stwierdzić, że ze wskazanej regulacji w żaden sposób nie wynika, co oznaczają sformułowania użyte w kwestionowanych postanowieniach: „należyтым stanie sanitarno–epidemiologicznym”, „w sposób uniemożliwiający”, „niepowodujący uciążliwości dla

nieruchomości sąsiednich takich jak: hałas, odór”, „nie powodując przy tym zanieczyszczenia wód powierzchniowych i podziemnych oraz gleby”, „właściwej opieki”, „w sposób wykluczający zagrożenie bezpieczeństwa ludzi”, „stałego dozoru”. Zdaniem organu nadzoru, przepisy prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z nich, jak już zostało to stwierdzone powyżej, kto, w jakich okolicznościach i w jaki sposób powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. W ocenie organu nadzoru, przytoczone powyżej postanowienia Regulaminu, również nie spełniają tego warunku.

Te same uwagi, należy odnieść do **§6 ust. 2 pkt 1 Regulaminu**, w którym Rada przyjęła, że naprawa pojazdów może się odbywać poza warsztatami, jeżeli nie powoduje (...) „nadmiernej emisji hałasu” oraz **§12 Regulaminu**, co do sformułowania „w taki sposób, aby nie doszło do zanieczyszczenia odciekami wód, gleby i ziemi”.

Przytoczone postanowienia, zawiera pojęcia niedookreślone i budzące wątpliwości, co do ich znaczenia, co przesądza o konieczności ich wyeliminowania z obrotu prawnego.

W **§8 ust. 4 Regulaminu**, Rada przewidziała, że worki do prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy w zabudowie jednorodzinnej oraz nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe ma obowiązek dostarczyć właścicielom nieruchomości przedsiębiorca lub organizator systemu, w **§16 ust. 4 Regulaminu**, Rada przyjęła, że właściciele nieruchomości, pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych poprzez ich przekazanie przedsiębiorcy posiadającemu w tym zakresie stosowne zezwolenie. Wskazać trzeba, że powyższe rozwiązania wykraczają poza delegację z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Również kolejna regulacja Regulaminu, czyli **§16 ust. 5 Regulaminu** nie jest prawidłowa, bowiem Rada, nie mając ku temu kompetencji, zabroniła wylewania nieczystości ciekłych na teren własnej posesji jak i na pobliskie tereny, w tym również użytku publicznego, a także ich wprowadzania do gruntów, rowów, rzek i zbiorników wodnych.

W ocenie organu nadzoru, przytoczona regulacja nie stanowi materii regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Wprowadzenie tego rodzaju zakazów dla adresatów uchwały pozbawione jest podstaw prawnych, a co więcej - jest zbędne, gdyż wskazane powyżej kwestie zostały uregulowane w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Organ nadzoru dopatrył się również nieprawidłowości w postanowieniach **§18 ust. 1 pkt 5-6 i 8-9 Regulaminu**. W **§18 ust. 2 Regulaminu**, Rada określiła warunki, po spełnieniu których jest możliwe wyprowadzenie psa na tereny przeznaczone do użytku publicznego,

wymagając wyprowadzania psa na smyczy, zaś psy uznawanych za agresywne, ich mieszkańców oraz psy zachowujące się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt – na smyczy i w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe (pkt 5), zezwoliła na zwolnienie psa ze smyczy wyłącznie, gdy pies jest w kagańcu, w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko wtedy, gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem (pkt 6).

Oceniając cytowane postanowienia wskazać należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że rada gminy nie jest upoważniona do określenia w regulaminie obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, jak również wskazywania miejsc, czy sytuacji, w których psy mogą zostać zwolnione z uwięzi (patrz wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16). Powyższe kwestie zostały bowiem uregulowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2019 r. poz. 122 z późn. zm.). Zgodnie z art. 10a ust. 3 tej ustawy zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Organ nadzoru w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12, że generalny nakaz wyprowadzania psa 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. Należy podkreślić, że postanowienia regulaminu czystości i porządku nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Ponadto, art. 77 § 1 Kodeksu wykroczeń stanowi, że kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany, zaś zgodnie z § 2 tego przepisu, kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany. Nakładanie na członków wspólnoty samorządowej obowiązków wynikających już z innych przepisów prawa, naraża posiadaczy zwierząt na dodatkową odpowiedzialność karną z art. 10 ust. 2a ustawy, który przewiduje karę grzywny za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie

W §18 ust. 1 pkt 8 Regulaminu, Rada zobowiązała osobę utrzymującą zwierzę agresywne, do wyposażenia nieruchomości, na której zwierzę jest utrzymywane: w urządzenie służące do przywołania właściciela nieruchomości i widoczną tabliczkę ostrzegawczą, z czytelną informacją o utrzymywaniu zwierzęcia agresywnego (pkt. 8)

Zdaniem organu nadzoru, powyższe postanowienie regulaminu nie może stanowić realizacji upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który uprawnia organ gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przez zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Treść tego przepisu wskazuje, że rada ma kompetencję do określenia obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i zapewnienia ochrony przez zanieczyszczeniem miejsc publicznych, dlatego też wszelkie regulacje odnoszące się do miejsc niebędących miejscami publicznymi nie znajdują umocowania ustawowego. Tymczasem §18 ust. 1 pkt 8 Regulaminu dotyczy obowiązków właściciela zwierzęcia domowego na terenie nieruchomości prywatnej, a nie, jak przewiduje to delegacja ustawowa, na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku. Powyższe świadczy o przekroczeniu ww. delegacji ustawowej.

Z kolei w §18 ust. 2 pkt 9 Regulaminu, Rada przyjęła, przewożenie zwierząt środkami komunikacji publicznej jest możliwe tylko na zasadach ustalonych przez przewoźnika. Należy stwierdzić, iż ww. kwestia znajduje się poza materią regulaminową. Sposób przewozu zwierząt regulowany jest w regulaminach przewozu, stanowionych przez organizatorów, operatorów, czy przewoźników, zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym.

W §20 ust. 1 Regulaminu, Rada określając obszary podlegające deratyzacji, wskazała na obszary w miejscach najbardziej zagrożonych bytowaniem gryzoni, w tym: fermy drobiu, zakłady przetwórstwa spożywczego, tuczarnie oraz inne obiekty w obrębie których utrzymywane są zwierzęta gospodarskie, (...)

Należy zauważyć, iż celem upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, było zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania) wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji. Dlatego też, za wadliwe należy uznać, użycie w ww. postanowieniu regulaminu sformułowania „w tym”, które przez stworzenie katalogu otwartego nie pozwala na przyjęcie, że prawidłowo wyznaczono obszary podlegających obowiązkowej deratyzacji, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięci nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Cholecki



Otrzymują:

- Przewodniczący Rady Gminy Iłowo-Osada
- Wójt Gminy Iłowo-Osada