

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.309.2016.AZie

z dnia 27 października 2016 r.

Rada Miejska w Sławie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność : **§ 27 i § 29 w zakresie** : „w odniesieniu do psów: zarejestrowanie w ewidencji poprzez zaopatrzenie w znaczek identyfikacyjny, w Urzędzie Gminy Sława, w Referacie Rolnictwa, Ochrony Środowiska lub zachipowanie psa w terminie 1 miesiąca od wejścia w posiadanie psa; w odniesieniu do psów uznawanych za rasę agresywną zachipowanie psa jest obowiązkowe; wyposażenie psa w smycz, a w przypadku psów ras uznawanych za agresywne smycz i w kaganiec; ewidencja psów: koszt rejestracji i wydawania znaczka identyfikacyjnego ponosi Gmina, wpis w rejestrze obejmuje następujące dane: imię i nazwisko właściciela, adres właściciela, numer identyfikacyjny nadany psu, imię psa oraz wiek, zgłoszenie w Urzędzie Miejskim, gdzie pies został zarejestrowany: zagubienie lub zniszczenie znaczka rejestracyjnego oraz utratę psa w wyniku jego śmierci, sprzedaży poza teren gminy lub innej przyczyny celem wykreślenia go z rejestru.” **oraz** : „zwolnienie przez właściciela nieruchomości psów z uwięzi na terenie nieruchomości może mieć miejsce w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem” w uchwale Nr XXVIII/158/17 Rady Miejskiej w Sławie z dnia 22 września 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sława.

Uzasadnienie

W dniu 28 września 2016 r. Wojewodzie Lubuskiemu doręczona została uchwała Rady Miejskiej w Sławie Nr XXVIII/158/17 z dnia 22 września 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sława.

Po dokonaniu oceny prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała we wskazanym na wstępie zakresie istotnie narusza prawo tj. art. 4 ust. 2 pkt 3 i 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2016.250 j.t. - zwanej dalej „ustawą”).

W myśl, wskazanego przepisu 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 (ust. 1). Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, 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 myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczenia 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.

Ponadto, stosownie do art. 4 ust. 2a ustawy, regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit.a.

Określone w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach kwestie, jakie podlegają uregulowaniu przez gminnego prawodawcę mają charakter wyczerpujący, co oznacza, że w regulaminie nie można zamieszczać postanowień wykraczających poza wymienione zagadnienia. Z drugiej strony, uchwalony regulamin powinien obejmować wszystkie wymienione elementy. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12 - konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podstawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada.

Tymczasem w § 27 regulaminu Rada Miejska wprowadziła zakazy wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi stacjami zlewnymi, indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych ścieków bytowych przez właścicieli nieruchomości, wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających w szczególności z powierzchni dachów lub podjazdów. Tego rodzaju zapisy prowadzą do nałożenia, bez podstawy prawnej, obowiązków wykraczających ponad te wynikające z ww. ustawy. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyłącznie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W dyspozycji powyższego przepisu nie mieści się więc, kompetencja do wprowadzania przez radę zakazów jak te zawarte w zakwestionowanym przepisie. Ponadto w art. 39 z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne (Dz.U. 2015.469 j.t. ze zm.) zawarte są zakazy wprowadzania ścieków do wód oraz do ziemi.

Natomiast w § 29 regulaminu rada zobowiązała właścicieli psów do ich rejestracji w ewidencji poprzez zaopatrzenie w znaczek ewidencyjny lub zaczipowanie. Wskazano ponadto dane objęte rejestrem oraz obowiązek zgłaszania do rejestru zmian w zakresie spraw objętych rejestrem. Wprowadzenie powyższych obowiązków należy również uznać za przekroczenie upoważnienia ustawowego. Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 ustawy jak wskazano wyżej ma charakter wyczerpujący, tj. określa ściśle zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie. Celem wynikającym z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy, jest ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochrona przed zanieczyszczeniem terenów przez zwierzęta domowe. Niewątpliwie zatem nałożenie na właścicieli psów obowiązków ewidencyjnych w zakresie posiadanych psów nie można uznać za środek prowadzący do uzyskania tak określonego w ustawie celu (por. wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14).

Ponadto w § 29 regulaminu rada postanowiła, że: "zwolnienie przez właściciela nieruchomości psów z uwięzi na terenie nieruchomości może mieć miejsce w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem". Unormowanie takie w sposób pośredni nakłada na właścicieli zwierząt domowych (psów) - obowiązek umieszczenia przed wejściem na teren prywatnej nieruchomości tabliczki informującej o zwierzęciu. Powyższa regulacja w zakresie, w jakim uzależnia możliwość zwolnienia psa z uwięzi na terenie prywatnej nieruchomości od oznakowania nieruchomości tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem również wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, Stanowisko organu nadzoru to potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych w tym np. 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.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że redakcja przepisów uchwały nie spełnia wymogów określonych w § 5, § 7 oraz § 124 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U.2016.283 j.t.). Przepisy w aktach prawa miejscowego redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą (§ 5). Zdania w akcie prawa miejscowego redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych (§ 7). Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret (§ 124).

Błąd zawiera również numer uchwały, gdzie jest "XXVIII/158/17", a powinno być "XXVIII/158/16".

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek