



WOJEWODA LUBELSKI

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.224.2016
Wojewody Lubelskiego**

z dnia 24 czerwca 2016 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr 485/XVIII/2016 Rady Miasta Lublin z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Lublin, w części obejmującej § 2 ust. 1, § 10 ust. 7 w brzmieniu „bez narażania na szkodę ludzi, budynków bądź pojazdów”, § 12 ust. 1 w brzmieniu: „ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt oraz unieszkodliwianie ich zwłok”, § 12 ust. 2 w brzmieniu: „oraz umieścić w widocznym miejscu tabliczkę ze stosownym ostrzeżeniem” oraz § 12 ust. 3 w brzmieniu: „pełnoletnie” 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 2016 r., poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 485/XVIII/2016 Rady Miasta Lublin z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Lublin, w części obejmującej § 2 ust. 1, § 10 ust. 7 w brzmieniu „bez narażania na szkodę ludzi, budynków bądź pojazdów”, § 12 ust. 1 w brzmieniu: „ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt oraz unieszkodliwianie ich zwłok”, § 12 ust. 2 w brzmieniu: „oraz umieścić w widocznym miejscu tabliczkę ze stosownym ostrzeżeniem” oraz § 12 ust. 3 w brzmieniu: „pełnoletnie” regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 maja 2016 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Miasta Lublin podjęła na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250).

W myśl tego 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 (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 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.

Nadto, 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.

Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza granice upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy. Przepis ten stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa miejscowego, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Upoważnienie to ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając na jego podstawie regulamin czystości i porządku, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień podlegających unormowaniu w regulaminie czystości i porządku, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej posłużył się sformułowaniem "regulamin określa", co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.

W § 2 ust. 1 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Lublin – stanowiącego załącznik do uchwały – Rada Miasta ustaliła, iż: „*Do odbioru odpadów komunalnych zebranych na terenie nieruchomości, w tym nieruchomości przeznaczonych do użytku publicznego, uprawniony jest wyłącznie przedsiębiorca wpisany do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzonego przez Prezydenta Miasta Lublin*”.

Powyższe postanowienie nie mieści się w materii przekazanej do uregulowania przez radę gminy w drodze regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Kwestię uregulowaną w § 2 ust. 1 regulaminu normuje art. 9c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, zgodnie z którym przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do uzyskania wpisu do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

W myśl § 10 ust. 7 regulaminu, właściciel nieruchomości winien zapewnić pracownikom jednostki wywozowej dostęp do urządzeń służących do gromadzenia nieczystości ciekłych w okresach wynikających z harmonogramu ustalonego w umowie na odbiór nieczystości ciekłych, w sposób umożliwiający ich opróżnienie „*bez narażania na szkodę ludzi, budynków bądź pojazdów*”.

Kwestie odpowiedzialności za szkody regulują przepisy art. 361 – 363 Kodeksu cywilnego. Dlatego też należy uznać, iż Rada przyjmując zapis § 10 ust. 7 regulaminu w brzmieniu „*bez narażania na szkodę ludzi, budynków bądź pojazdów*” nie tylko działała z przekroczeniem ustawowego upoważnienia art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ale również wkroczyła w kwestie o charakterze cywilnoprawnym.

W § 12 regulaminu Rada określiła obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W § 12 ust. 1 określono m.in., że osoby utrzymujące zwierzęta domowe „ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt oraz unieszkodliwianie ich zwłok”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego radzie.

Odpowiedzialność chowającego zwierzę lub posługującego się nim przewiduje art. 431 Kodeksu cywilnego, a także przepisy Kodeksu wykroczeń (art. 144, art. 108). Rada nie jest zatem uprawniona do nakładania – w drodze regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – na właściciela zwierzęcia takiej odpowiedzialności (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 września 2011 r. - sygn. akt II SA/Bd 697/11).

Również problematyka postępowania z padłymi zwierzętami nie stanowi materii regulaminu. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku nie definiuje pojęcia zwłok zwierzęcych. Definicja taka zawarta jest w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r. poz. 1539, ze zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 26 tej ustawy przez zwłoki zwierzęce należy rozumieć zwierzęta padłe lub zabite w celu innym niż spożycie przez ludzi.

Odpadów zwłok zwierzęcych dotyczy rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Zgodnie z art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21, ze zm.) przepisy tej ustawy nie naruszają postanowień wskazanego rozporządzenia (WE) nr 1069/2009, które stosuje się bezpośrednio.

Szczegółowy sposób postępowania ze zwłokami zwierzęcymi w przypadku zagrożenia epidemią reguluje natomiast ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Zgodnie z § 12 ust. 2 regulaminu, właściciel nieruchomości zobowiązany jest zabezpieczyć nieruchomość, po której pies porusza się swobodnie, w taki sposób, aby zapobiec możliwości wydostania się psa poza jej granice oraz umieścić w widocznym miejscu tabliczkę ze stosownym ostrzeżeniem.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja, w zakresie ustalenia obowiązku umieszczenia „w widocznym miejscu tabliczki ze stosownym ostrzeżeniem”, wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przytoczona regulacja ustawy upoważnia radę gminy do sformułowania jednoznacznych i konkretnych obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Jak już wspomniano, elementy obligatoryjne regulaminu utrzymania czystości i porządku gminie określone szczegółowo w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości (...) 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.

W § 12 ust. 3 zdanie trzecie regulaminu Rada ustaliła, że „psy ras uznawanych za agresywne oraz osobniki agresywne lub mogące stanowić zagrożeniem dla otoczenia muszą być wyprowadzane na uwięzi i z założonym kagańcem, i tylko przez osoby pełnoletnie mogące zapewnić bezpieczeństwo osobom przebywającym w pobliżu zwierzęcia”.

W ocenie organu nadzoru ograniczenie możliwości wyprowadzania psów tylko przez osoby „pełnoletnie” nie znajduje uzasadnienia prawnego i nie mieści się w delegacji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Przepis ten upoważnia radę gminy wyłącznie do sformułowania obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz

zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, nie zaś do określenia wymogów dotyczących właścicieli tych zwierząt – w przedmiotowej uchwale poprzez ustalenie kryterium pełnoletniości.

Jakkolwiek *ratio legis* powołanego przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy jest zapewnienie ochrony przed zagrożeniami ze strony zwierząt domowych – a więc również ze strony psów ras uznawanych za agresywne, to jednak wprowadzenie ograniczenia możliwości wyprowadzania tych psów wyłącznie do osób pełnoletnich – prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia praw jednostki.

Z przepisu art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856) wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Ustawodawca wskazuje zatem 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. Nie sposób przy tym uznać, że to wyłącznie z faktu uzyskania pełnoletniości wynikają indywidualne predyspozycje do sprawowania skutecznej kontroli nad psem agresywnym lub mogącym stanowić zagrożenie dla otoczenia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 485/XVIII/2016 we wskazanej części, 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