WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 2017 01. 04

KN-I.4131.1.546.2016.2

KANCELARIA OGÓLNA
09. 01. 2017
Ilość 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 uchwały Nr XXVII/182/2016 Rady Miasta i Gminy Buk z dnia 29 listopada 2016 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Buk - ze względu na istotne naruszenie prawa.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 listopada 2016 roku Rada Miasta i Gminy Buk uchwaliła będący załącznikiem do uchwały Nr XXVII/182/2016 Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Buk dalej zwany „Regulaminem".

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Poznaniu".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 grudnia 2016 roku.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem 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 2016 r. poz. 250 ze zm. 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, uchwala 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) uprzątanie 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 ustawy.

Należy podkreślić, iż obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążące na właścicielach nieruchomości nie mogą być formułowane w sposób dowolny, a organ gminy nie może w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków. Wskazując bowiem zakres zagadnień objętych regulaminem czystości i porządku (art. 4 ust. 2 ustawy), ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem „w szczególności", „może określić", ale sformułowaniem „regulamin określa", co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Nie ma możliwości uregulowania dodatkowej materii dotyczącej nałożenia na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie, rozszerzając tym samym katalog regulacji z art. 4.

Zamiarem Rady Miasta i Gminy Buk było zawarcie w Regulaminie utrzymania czystości i porządku kwestii nie zawartych w Regulaminie uchwalonym przez Związek Międzygminny Gospodarki Odpadami Aglomeracji Poznańskiej, do którego Gmina przystąpiła.

Organ nadzoru stwierdził, że Rada Miasta i Gminy Buk, w uchwalonym przez siebie Regulaminie, zawarła szereg postanowień bez podstawy prawnej.

Rada przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego poprzez nałożenie obowiązków i zakazów, które nie są objęte treścią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ocenie organu nadzoru za wykraczające poza delegację ustawową tj. wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy należy uznać następujące, poniżej wskazane postanowienia dotyczące:

1) utrzymywania w należytym stanie czystościowo porządkowym oraz dokonywania wymiany piasku w piaskownicach zlokalizowanych na terenach publicznie dostępnych raz do roku (§ 2 ust. 4),
2) zachowania przez okres 1 roku, dokumentu świadczącego o wykonaniu usługi usunięcia nieczystości płynnych (§ 6 pkt 4),
3) wyposażenia psa w obrożę (§ 7 ust. 3 pkt 1),
4) wyprowadzania psów i innych zwierząt domowych na uwięzi i tylko przez osoby, które są w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem, a psy rasy uznawanej za agresywne, ich mieszańce oraz inne zagrażające otoczeniu, wyłącznie przez osoby dorosłe (§ 9 ust. 1),
5) zwalniania psa z uwięzi tylko z nałożonym kagańcem i pod warunkiem sprawowania nad nim kontroli (§ 9 ust. 3),
6) nałożenia kagańca psom pozostającym na uwięzi uznawanym za agresywne i ich mieszańcom oraz innym zagrażającym otoczeniu (§ 9 ust. 4);
7) zabezpieczenia nieruchomości, po której porusza się swobodnie pies, w taki sposób aby zapobiec możliwości wydostania się psa poza jej granice oraz umieszczenia w widocznym miejscu, wykonaną z trwałego materiału, tabliczkę ostrzegawczą z napisem „UWAGA PIES" lub o podobnej treści (§ 9 ust. 5),
8) uzyskania zezwolenia na posiadanie psa uznawanego za rasę agresywną poprzez decyzję Burmistrza Miasta i Gminy Buk (§ 9 ust. 6),
9) zarejestrowania oraz wyrejestrowania psa w urzędzie Miasta i Gminy Buk w terminie 14 dni odpowiednio od wejścia w jego posiadanie albo od dnia jego padnięcia z równoczesnym okazaniem zaświadczenia o przeprowadzeniu szczepienia przeciwko wściekliźnie (§ 9 ust. 10),
10) usunięcia padłych lub zabitych zwierząt (§ 13 ust. 4).

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy ogranicza wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości wyłącznie poprzez uprzątanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, zatem za przekroczenie granic delegacji ustawowej należy uznać nałożenie w § 2 ust. 4 Regulaminu na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków takich jak utrzymanie nieruchomości w należytym stanie czystościowo porządkowym oraz dokonywanie wymiany piasku w piaskownicach na terenach publicznie dostępnych minimum raz do roku.

Obowiązek szczepienia psów przeciw wściekliźnie został uregulowany w art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1539 ze zm.). Obowiązek uzyskania zezwolenia wójta na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną, ustanowiony w § 9 ust. 6 Regulaminu stanowi również ingerencję w materię uregulowaną w ustawie, bowiem obowiązek uzyskania zezwolenia na utrzymywanie psa rasy uznanej za agresywną wynika z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.).

Nie znajdują uzasadnienia postanowienia zawarte w § 11 przedmiotowego Regulaminu dotyczące wyłapywania bezdomnych zwierząt. Kwestie te regulowane są bowiem przyjmowanymi przez gminę uchwałami dotyczącymi podejmowanych corocznie programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na podstawie art. 11a wyżej wskazanej ustawy o ochronie zwierząt. Bez podstawy prawnej zawarto również zapisy § 13 ust. 3 i 4 dotyczące sposobu postępowania z padłymi zwierzętami gdyż kwestie te regulowane są odrębnymi przepisami.

Unormowaniem przekraczającym ustawową delegację jest zawarty w § 6 ust. 4 Regulaminu obowiązek przechowywania przez okres jednego roku dokumentów świadczących o wykonaniu usługi wywozu nieczystości płynnych ze zbiorników bezodpływowych. Z art. 6 ust. 1 ustawy wynika zobowiązanie właścicieli nieruchomości

do udokumentowania w formie umowy faktu korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9 b ust. 2 poprzez „okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi". Ustawa wprowadzając ten obowiązek nie określiła okresu, w jakim właściciele nieruchomości mają obowiązek przechowywać takie dowody, a skoro nie upoważniła do tego rady gminy, to brak jest podstaw do zamieszczenia takiej regulacji w postanowieniach przedmiotowego Regulaminu.

Postanowieniem § 9 ust. 5 Regulaminu Rada Miasta i Gminy Buk nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek zabezpieczenia nieruchomości, po której porusza się swobodnie pies, w taki sposób aby zapobiec możliwości wydostania się psa poza jej granice oraz umieszczenia w widocznym miejscu, wykonanej z trwałego materiału, tabliczki ostrzegawczej z napisem „UWAGA PIES" lub o podobnej treści.

W ocenie organu nadzoru także i ten zapis wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie: „za wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego należy uznać zapis dotyczący nałożenia na właściciela psa obowiązku odpowiedniego oznakowania jego nieruchomości tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem (...). Trudno bowiem uznać, że obowiązek ten mieści się w ramach ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, jak stanowi art. 4 ust. 2 pkt 6 u.cz.p.g." – wyrok z dnia 9 czerwca 2015 r., (sygn. akt II SA/Ol 362/15).

Ponadto za przekraczające upoważnienie ustawowe należy uznać zawarte w Regulaminie poniżej wskazane zakazy:

1) odprowadzania nieczystości płynnych do kanalizacji deszczowej, urządzeń melioracyjnych, rowów bądź wylewanie ich na polach razem z gnojówką i gnojowicą (§ 6 ust. 4),
2) wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, jak schroniska, lecznice, wystawy itp. oraz obiektów, których właściciel lub zarządca w wyraźny sposób wyraża zgodę na wprowadzenie psów i innych zwierząt domowych postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników (§ 8 ust. 1),
3) wprowadzania psów i innych zwierząt domowych na teren placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk, boisk szkolnych i ogródków przedszkolnych (8 ust. 2),
4) dopuszczenia do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe (§ 8 ust. 4).

Należy wskazać, że gnojówka i gnojowica wykorzystywane w gospodarstwach rolnych nie są odpadami komunalnymi ani ściekami, na co wskazuje art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 3 pkt 38 b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.).

Organ nadzoru podkreśla, że w wyroku z dnia 4 listopada 2015 r (sygn. akt IV SA/Po 517/15). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że „Trzeba bowiem wyraźnie stwierdzić, że 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 centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych). Uchwała

określa obowiązki osób trzymających zwierzęta domowe w sposób dalej idący niż przewidział to i do czego upoważnił organ stanowiący gminy ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach". Również ten sam Sąd w wyroku z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 576/15 orzekł, że: „Rada Gminy nie była również upoważniona do wprowadzania zakazu wpuszczania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci (...)".

Należy zaznaczyć, że ewentualne zakazy wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej winny wynikać z innych aktów, a mianowicie z regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wydawanych na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru brak jest również przepisu upoważniającego radę gminy do uchwalenia normy prawnej zawartej w § 9 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którą „zwolnienie ze smyczy psów jest dozwolone wyłącznie na terenie nieruchomości należycie ogrodzonej w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem". Kompetencji do ustanowienia tych nakazów nie można wywieść z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Jak już wyżej wskazano - przepis ten upoważnia bowiem organ gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, w celu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.
Odnosząc się do kwestionowanego zapisu Regulaminu zasadnym jest ponadto odwołanie się do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r., (sygn. akt II SA/Bd 120/12), w którym Sąd ten stwierdził, że „W pierwszej kolejności należy wskazać, że ponownie organ w nieuprawniony sposób nakłada obowiązki jedynie na właścicieli, a nie na osoby utrzymujące zwierzęta domowe. Poza tym regulamin nie może ingerować w to, w jakich przypadkach można na terenie nieruchomości (należy chyba przez to rozumieć nieruchomość będącą własnością właściciela psa – kolejny przykład nieprecyzyjnego sformułowania) spuszczać psa ze smyczy. Wykonanie takiego obowiązku może prowadzić do zachowania sprzecznego z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Ponadto interpretując ściśle analizowany zapis nie można by było spuścić psa ze smyczy we własnym mieszkaniu (czyli na terenie nieruchomości), jeśli nieruchomość nie byłaby ogrodzona".
Podobnie uchwalony w § 8 ust. 4 Regulaminu zakaz dopuszczania do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe przekracza ramy udzielonej radzie gminy delegacji ustawowej, wkraczając w materię zastrzeżoną dla innej ustawy. Zagadnienie to uregulowane jest w art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.).

Postanowieniami zawartymi w § 15 Regulaminu Rada Miasta i Gminy Buk uregulowała kwestie dotyczące kontroli przestrzegania regulaminu oraz nałożyła obowiązek udostępnienia nieruchomości przez właścicieli nieruchomości do przeprowadzenia kontroli realizacji obowiązków określonych w uchwale. Takie zapisy Regulaminu stanowią unormowanie wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego. Ustawa w art. 4 nie zawiera upoważnienia dla Rady do regulowania kwestii kontroli realizacji obowiązków wynikających z Regulaminu. Obowiązki organu wykonawczego gminy w odniesieniu do utrzymania czystości i porządku w gminie wynikają wprost z tej ustawy. Podobnie konsekwencje niewykonywania obowiązków określonych w Regulaminie uregulowane są w ustawie. Kwestię kontroli i egzekwowania postanowień Regulaminu reguluje rozdział 4c ustawy.

Mając powyższe uchybienia na uwadze, organ nadzoru szczególnie chciałby zaakcentować, iż skoro organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), to w odniesieniu do podejmowania aktów prawnych oznacza to, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać

treść upoważnienia. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. W szczególności dotyczy to aktów prawa miejscowego, które zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej są stanowione na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto, normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, zgodny z wykładnią literalną, a zatem zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Wskazuje się, że „fundamentalnym [...] warunkiem umożliwiającym podjęcie aktu prawa miejscowego, a tym samym jego legalności, jest istnienie upoważnienia do jego wydania [...]. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie oparte jedynie na domniemaniu czy wykładni celowościowej. W przypadku braku wyraźnego upoważnienia stanowienie aktów prawa miejscowego, czyli władcze wkraczanie przy pomocy powszechnie obowiązujących źródeł prawa w prawa i obowiązki podmiotów stojących na zewnątrz administracji, należy uznać za niedopuszczalne" (D. Dąbek, Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2013, nr 3, s. 96).

Artykuł 4 ust. 2 pkt 8 ustawy upoważnia organ gminy do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Przepis ten wyraźnie określa co w przedmiotowej materii w regulaminie znaleźć się powinno, a mianowicie obszary i terminy deratyzacji. Zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, że celem upoważnienia zawartego w ustawie było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie, czy realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Z analizy art. 4 ustawy wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy. Przytoczona delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy wskazuje również, że Rada Miasta i Gminy Buk istotnie naruszyła to upoważnienie poprzez nie wyznaczenie terminów przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji, do czego wyraźnie zobowiązuje ją wskazany przepis. Zdaniem organu nadzoru ogólny, nieprecyzyjny zapis § 14 Regulaminu, nie spełnia wymogu w zakresie obowiązku wyznaczenia terminu przeprowadzenia deratyzacji.

Z uwagi na niewypełnienie w pełni dyspozycji art. 4 ust. 2 ustawy oraz z uwagi na wielość naruszeń, które po ich usunięciu powodowałyby nieczytelność i nieprzejrzystość aktu prawnego oraz naruszałyby jego spójność zdaniem nadzoru zaistniała konieczność ponownego opracowania Regulaminu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.

Wojewoda Wielkopolski
Zbigniew Hoffmann

Do wiadomości:
Rada Miasta i Gminy Buk,
Burmistrz Miasta i Gminy Buk.