



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 grudnia 2015 r.

Poz. 8539

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.394.2015.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 10 grudnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

orzekam

nieważność § 18 ust. 1 pkt 2 lit. b), c), e) i ust. 2, § 24 i § 25 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kramsk, stanowiącego Załącznik do Uchwały Nr XIV/72/15 Rady Gminy Kramsk z dnia 23 listopada 2015 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kramsk – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Kramsk Nr XIV/72/15 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) w związku z art. 4 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.).

Uchwałą doręczono organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2015 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na sesji w dniu 23 listopada 2015 r. Rada Gminy Kramsk podjęła uchwałę Nr XIV/72/15 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kramsk.

Na mocy art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, obowiązana jest uchwalić akt prawa miejscowego, jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, określając w nim szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku – enumeratywnie wymienione w tym przepisie.

Organ nadzoru chciałby szczególnie zaakcentować, że uchwała rady gminy podjęta w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie ma zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ww. ustawy charakter aktu prawa miejscowego.

Przepis art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) akty prawa miejscowego zalicza do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Z przedstawionych uregulowań jasno wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł

prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy do podjęcia aktu prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Kramsk, w uchwalonym przez siebie Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kramsk, stanowiącym załącznik do Uchwały Nr XIV/72/15, zawarła szereg postanowień bez podstawy prawnej.

W § 18 ust. 1 pkt 2 lit. b) i c) Regulaminu Rada nałożyła na właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych obowiązek:

- „*niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp., postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów przewodników*”,
- „*niewprowadzania zwierząt domowych na tereny placów zabaw, piaskownic dla dzieci*”.

Tymczasem jak orzekł WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 517/15: „*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 zbyt daleko 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*” – wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 517/15 - Wyrok WSA w Poznaniu.

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 podkreślić, 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.

Dodatkowo mając na uwadze kwestionowane postanowienie Regulaminu we fragmencie: „*nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów przewodników*” podkreślić należy, że kwestię uprawnień osób korzystających z pomocy specjalnie wyszkolonych psów reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 ze zm.).

Z kolei w § 18 ust. 1 pkt 2 lit. e) Regulaminu Rada postanowiła, że „*zwolnienie przez właściciela nieruchomości psów ze smyczy na terenie nieruchomości może mieć miejsce w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich oraz odpowiednio oznakowana tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem*”.

W ocenie organu nadzoru brak jest również przepisu upoważniającego radę gminy do uchwalenia normy prawnej zawartej w § 18 ust. 1 pkt 2 lit. e) Regulaminu, zgodnie z którą zwolnienie psów ze smyczy jest dozwolone terenie nieruchomości 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 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. 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 WSA 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”.

Postanowieniem § 18 ust. 2 Regulaminu Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości „*obowiązek oznakowania tabliczką ostrzegawczą bramy lub furty wejściowej na teren ogrodzonej posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego*”.

W ocenie organu nadzoru także i ten zapis wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Jak orzekł WSA 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.c.z.p.g.*” – wyrok z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 362/15.

W § 24 Regulaminu Rada uchwaliła, że „*Nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z niniejszego Regulaminu, sprawuje Wójt Gminy Kramsk*”.

Ten zapis Regulaminu stanowi unormowanie wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Prezentowane stanowisko organu nadzoru jest tożsame ze stanowiskiem WSA w Krakowie – wyrok z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1459/14.

Z kolei w § 25 Regulaminu Rada postanowiła, że „*W sprawach nieuregulowanych w Regulaminie mają zastosowanie przepisy odrębne*”.

Organ nadzoru kwestionuje wskazany zapis. Przepis Regulaminu wskazuje bowiem na fakt obowiązywania przepisów odrębnych w zakresie, w jakim Regulamin nie normuje kwestii, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W tym miejscu organ nadzoru chciałby zaznaczyć, iż Rada posługując się niedozwolonym w akcie prawa miejscowego nieprecyzyjnym sformułowaniem: „*przepisy odrębne*”, najprawdopodobniej miała na myśli przepisy powszechnie obowiązującego prawa.

Kwestionowany zapis narusza zasadę hierarchiczności systemu źródeł prawa wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Przepisu § 25 Regulaminu nie da się więc pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Zauważyć też trzeba, że przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy.

Co więcej, należy zaznaczyć, że w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów prawa miejscowego jak i przepisów powszechnie obowiązujących, rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych.

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 RP), 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 RP 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 wprowadzanie 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).

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann