



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 sierpnia 2016 r.

Poz. 4892

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.269.2016.2 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446).

orzekam

nieważność § 2 ust. 1 lit. e), § 10, § 18 ust. 2, ust. 3 i ust. 4, § 19 ust. 3, § 22 ust. 3, § 23, § 24 ust. 1, § 25 ust. 2 i ust. 3, § 26 ust. 1, § 28 ust. 1 i ust. 4 oraz § 29 załącznika do uchwały Nr 346 Rady Miasta Konina z dnia 29 czerwca 2016 roku w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Konina - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2016 roku Rada Miasta Konina uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Konina.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 8 lipca 2016 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) w związku z art. 4 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250) po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Koninie”.

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) 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, uchwała 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) 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.

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Art. 4 ust. 2 ustawy nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. np. wyroki WSA: z 22.01.2009 r., sygn. akt III SA/Kr 756/08 oraz z 30.12.2009 r., sygn. akt II SA/Wr 470/09 - CBOSA).

Organ nadzoru stwierdził, że Rada Miasta Konina przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego poprzez nałożenie w przedmiotowej uchwale obowiązków i nakazów, które nie są objęte treścią wyżej wskazanego art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Za naruszający przepisy ustawy należy uznać zapis § 2 ust. 1 lit e) Regulaminu, zgodnie z którym właściciele nieruchomości obowiązani są do uprzątnięcia sopli lodowych oraz śniegu z dachów i gzymsów budynków niezwłocznie po ich pojawieniu się i w sposób niezagrażający życiu lub zdrowiu ludzi lub zwierząt.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęto, że nałożenie obowiązków w powyższym zakresie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy (wyroki WSA w Krakowie z dnia 21 listopada 2014r., sygn. akt II SA/Kr 1459/14; WSA w Olsztynie z dnia 17 września 2013r., sygn. akt II SA/Ol 368/13; jak również wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 29 października 2008r., sygn. II SA/Bd 633/08 oraz WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2013r., sygn. IV SA/Po 784/13). Ustawa wprawdzie uprawnia radę gminy do określania zasad utrzymania czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, to jednak należy podkreślić, że elementy obiektów budowlanych takie jak dachy, okapy, czy rynny, na których mogą powstawać sople lodowe i nawisy śnieżne, nie stanowią części nieruchomości służących do użytku publicznego, nawet wówczas, jeżeli usytuowane są nad terenami powszechnie dostępnymi (por. wyroki WSA w Gliwicach z dnia 16 stycznia 2014r., sygn. akt II SA/Gl 1198/13 oraz WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 listopada 2013r., sygn. akt II SA/Go 869/13). Poza tym wydaje się, że kwestia ta w wystarczającym stopniu uregulowana jest w art. 61 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.), zgodnie z którym właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury (...), w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

Rada gminy nie ma zatem, uprawnień do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania nawisów śnieżnych i sopli z dachów i gzymsów. Regulamin nie może wprowadzać obowiązku

uprzątnięcia przez właściciela nieruchomości śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości nie służących do użytku publicznego. (wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2015 r., sygn. akt: II SA/Łd 515/15).

W ocenie organu nadzoru w ramach upoważnienia wynikającego z przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie mieści się, określenie zakazów o których mowa w § 10 ust 1 i ust. 2 Regulaminu dotyczących: „wrzucania do pojemników i worków na odpady komunalne odpadów niezgodnych z ich przeznaczeniem, a także śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu” oraz zakazu „spalania odpadów w pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych”, a także zakazów zawartych w § 18 ust. 2 i 3 Regulaminu na podstawie, których: „zabrania się spalania zgromadzonych pozostałości roślinnych poza instalacjami lub urządzeniami do tego celu przeznaczonymi” oraz „zabrania się spalania jakichkolwiek odpadów komunalnych na terenie otwartym, w pojemnikach lub instalacjach grzewczych budynków (piecach, kotłowniach) nieprzeznaczonych do tego celu. Nieuzasadniony jest również zapis zawarty w ust. 4 tego paragrafu, na podstawie, którego określa się jakiego typu odpady dopuszcza się do spalania w piecach i kotłowniach domowych.

Należy stwierdzić, że Rada Miasta Konina wprowadzając w przedmiotowym Regulaminie wyżej wskazane zakazy i określając rodzaje odpadów możliwych do spalania przekroczyła legitymację ustawową, wychodząc poza katalog zagadnień, który został szczegółowo określony przez ustawodawcę w ustawie o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach. tym kwestie te zostały już uregulowane przez ustawodawcę w przepisach ustawy dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach o odpadach (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r. sygn. akt II OSK 2012/12 zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania lub sprawy te uregulowane już zostały w innych ustawach i aktach wykonawczych, stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto sprawy zawarte w § 19 ust. 3 Regulaminu dotyczące sposobu wyliczenia zużycia wody i odniesienie się do wskazań wodomierza, również wykraczają poza kompetencje rady ustalone w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Kwestie te pozostawione są do uregulowania w uchwalanych przez gminę regulaminach dostarczania wody i odprowadzania ścieków, wydawanych na podstawie odrębnych przepisów tj. ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015, poz. 139 z późn. zm.).

Poza tym za nieuprawnione należy uznać postanowienia Regulaminu dotyczące następujących obowiązków:

- trzymania zwierząt domowych, w szczególności psów na terenie swojej nieruchomości (§ 22 ust. 3),
- prowadzenia psa na smyczy, a psów ras dużych i olbrzymich bądź uznawanych za agresywne lub zachowujących się w sposób agresywny – na smyczy i w kagańcu, oraz zwolnienia takiego psa ze smyczy pod warunkiem, że ma nałożony kaganiec (§ 23 ust. 1 pkt 1 i pkt 2)
- przedstawiania przez właściciela lub opiekuna psów do wglądu funkcjonariuszom Straży Miejskiej aktualnego świadectwa szczepienia zwierzęcia przeciwko wściekliznie oraz aktualnego dowodu uiszczenia opłaty z tytułu posiadania psa, a w przypadku psa rasy uznawanej za szczególnie agresywną stosowne zezwolenie Prezydenta Miasta Konina (§ 24 ust. 1),
- wyposażania i zakupu na własny koszt akcesoriów do usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta (§ 25 ust. 2) oraz
- zlecenia na własny koszt usunięcia padłych zwierząt (§ 25 ust. 3)

Nieuprawnione są również zapisy § 23 ust. 2 wprowadzające następujące zakazy:

- „pozostawiania psa bez dozoru, jeśli nie jest on należycie uwiązany lub nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym albo na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający wydostanie się psa na zewnątrz”,
- „wprowadzania zwierząt domowych (w szczególności psów i kotów) do piaskownicy i na place zabaw dla dzieci oraz na tereny przeznaczone do uprawiania sportu”, oraz
- „wprowadzania psów do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły ten zakaz”.

Organ nadzoru stwierdza, że ustalenie zakazów w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych do ich ustalania lub sprawy gdy te uregulowane już zostały w innych ustawach i aktach wykonawczych, stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy podkreślić, że np. sprawy opłat za psa, regulowane są uchwałą rady gminy określającą wysokość opłaty za posiadanie psów podejmowaną na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 716). Obowiązek corocznego szczepienia ochronnego psa przeciw wściekliźnie w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r., poz. 1539 z późn. zm.). Zapisy dotyczące postępowania z padłymi zwierzętami uregulowane są art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r., poz. 947) zgodnie z tym przepisem właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością obowiązani są utrzymywać ją w należyтым stanie higieniczno – sanitarnym w celu zapobieżenia zakażeniom i chorobom zakaźnym, w tym usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości.

Wyżej wskazane kwestie regulowane są też odrębnymi przepisami takimi jak ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.), a także przyjmowanymi przez gminę uchwałami dotyczącymi podejmowanych corocznie programów nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Poruszan w przedmiotowym Regulaminie sprawy dotyczącą także kwestii regulowanych w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 z późn. zm.).

Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Należy wskazać na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12 (CBOSA), że generalny nakaz wyprowadzania psów 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. Postanowienia regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19.11.2015 sygn. akt II SA/Po 593/15 oraz z dnia 24.03.2016 sygn. akt IV SA/Po 981/15).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 517/15 orzekł: „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 postanowienie § 23 ust. 3 Regulaminu we fragmencie: „...nie dotyczą psów przewodników osób niewidomych” 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 z późn. zm.).

W § 26 ust. 1 Regulaminu zapisano, że „postanowienia niniejszego Rozdziału dotyczą także zwierząt nieudomowionych, utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych”.

Należy podkreślić, że postanowienia art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odnoszą się tylko do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe i nie mogą dotyczyć obowiązków nałożonych również na właścicieli zwierząt nieudomowionych, utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych.

Ponadto Rada Miasta Konina w § 28 ust. 1 Regulaminu postanowiła, że: „właściciele wszystkich nieruchomości mają obowiązek wykonania deratyzacji po obwieszczeniu Prezydenta o obowiązkowej deratyzacji na terenie całego miasta Konina. W ust. 4 tego paragrafu Rada nałożyła na właścicieli obowiązki, które mieliby wykonywać w trakcie przeprowadzania deratyzacji. Należy podkreślić, że ustawodawca na mocy art. 4 ust. 2 pkt 8 upoważnił radę gminy jedynie do „wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia” Subdelegowanie tego obowiązku przez radę gminy na inny organ (prezydenta) nie ma ustawowego unormowania. Również odniesienie się w Regulaminie do kwestii dotyczącej wyżej wskazanych w § 28 ust. 4 obowiązków nałożonych na właścicieli nie mieści się w kompetencji rady gminy.

Organ nadzoru stwierdza, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera przepisy karne, które przewidują karę grzywny za niewykonywanie obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1a ustawy, a zatem również tych określonych w regulaminie, a zatem zawieranie w § 29 przedmiotowego Regulaminu przepisów regulujących wyżej wskazane kwestie nie znajduje uzasadnienia.

Mając na względzie, że uchwalany przez gminę regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie stanowi akt prawa miejscowego należy wskazać, 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).

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