



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 sierpnia 2016 r.

Poz. 4900

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.237.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 lipca 2016 r.

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

orzekam

nieważność Uchwały Nr XV/140/2016 Rady Miejskiej w Osiecznej z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osieczna – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Osiecznej Nr XV/140/2016 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 30 czerwca 2016 r.

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

Na sesji w dniu 21 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Osiecznej podjęła uchwałę Nr XV/140/2016 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osieczna.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ stanowiący gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, obowiązany 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 powołanym przepisie.

Wydawany na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię.

W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w takim regulaminie wszystkie kwestie wskazane w ww. przepisie art. 4 ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej natomiast strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Rada gminy jest nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w tym przepisie. Brak uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, podobnie jak i przekroczenie upoważnienia, uznawane jest za istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 221/15, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 531/07; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/2006; Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Bogusław Dziadkiewicz "Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach" LexisNexis Warszawa 2007, str. 155 – 156).

Odnosząc powyższe do postanowień Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osieczna, stanowiącego złącznik Nr 1 do Uchwały Nr XV/140/2016 Rady Miejskiej w Osiecznej z dnia 21 czerwca 2016 r., stwierdzić należy, że nie zawiera on wszystkich enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zagadnień.

Regulamin nie określa szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania (art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

W § 19 ust. 1 i 3 Regulaminu Rada Miejska w Osiecznej postanowiła, że „*Obowiązkowej deratyzacji podlegają wszystkie nieruchomości zabudowane*”, oraz że na tych obszarach „*deratyzację przeprowadza się w miesiącach kwiecień, maj, listopad, grudzień w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, a także na każde polecenie Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego*”.

Z kolei w ust. 2 tego paragrafu Rada uchwaliła, że „*W uzasadnionych przypadkach, w miarę potrzeby, deratyzacja przeprowadzana jest również na terenach niezabudowanych oraz ogólnodostępnych*”.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia nie znajdują umocowania w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Przepis ten upoważnia radę gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

Uchwalenie przez Radę, że obowiązkowej deratyzacji podlegają „*wszystkie nieruchomości zabudowane*”, a także, że deratyzacja przeprowadzana jest „*na terenach niezabudowanych oraz ogólnodostępnych*” nie sposób uznać za wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych w przedmiotowym zakresie „*Zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, że celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy 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 całego art. 4 ustawy wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy (...), ale konkretnych jej obszarów” - wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10

Tak samo orzekł WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 580/15: „*Założeniem ustawodawcy wynikającym z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy było bowiem 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*”.

Ponadto sformułowania „*deratyzację przeprowadza się w miesiącach kwiecień, maj, listopad, grudzień w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, a także na każde polecenie Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego*” nie można uznać za konkretnie określone przez Radę terminy przeprowadzania deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy wyraźnie wymaga określenia terminu deratyzacji poprzez konkretne wskazanie terminów jej przeprowadzenia, stąd sformułowania: „*w przypadku wystąpienia populacji gryzoni*”, a także: „*W uzasadnionych przypadkach, w miarę potrzeby*” takiego warunku nie spełniają.

W związku z tym, w ocenie organu nadzoru, Rada „*uchyliła powyższemu obowiązkowi, bowiem nie określiła ani takiego obszaru, ani też terminu przeprowadzenia deratyzacji, warunkując jej przeprowadzenie od "wystąpienia populacji gryzoni", jednocześnie nie precyzując, jak liczna musiałaby być to populacja, aby deratyzacja miała zostać przeprowadzona. Określenie "przypadku wystąpienia populacji gryzoni" jest pojęciem nieostrym i niedookreślonym, pozwalającym na różnorodne interpretacje, w dodatku niekoniecznie zgodne z intencją uchwalodawcy (wszak nawet niewielka liczba osobników danego gatunku to już "populacja"). Wskazać przy tym należy, że naruszenie ustawowej kompetencji może mieć miejsce nie tylko w sytuacji jej przekroczenia, ale również nie wykonania jej w pełnym zakresie. Obowiązkiem Rady Gminy było określenie w uchwale obszaru podlegającego deratyzacji z jednoczesnym określeniem terminu jej przeprowadzenia. Uznać tym samym należy, że uzależnienie wypełnienia tego obowiązku od określonej w regulaminie okoliczności nie stanowi wypełnienia dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.*” - wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 824/15.

Oдноśnie postanowienia uchwały, iż deratyzację przeprowadza się „*na każde polecenie Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego*”, organ nadzoru chciałby podkreślić, iż w przypadkach uzasadnionych względami zdrowotnymi, obowiązkowa deratyzacja pomieszczeń i nieruchomości, może być przeprowadzona na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r., o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r., poz. 947 ze zm.).

Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy w celu zapobieżenia szerzeniu się zakażeń lub chorób zakaźnych państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny może, w drodze decyzji nakazać przeprowadzenie dekontaminacji, dezynsekcji lub deratyzacji nieruchomości lub pomieszczeń.

Należy zatem stwierdzić, iż w istocie w Regulaminie nie zostały wyznaczone obszary obowiązkowej deratyzacji, jak również terminy jej przeprowadzenia.

Brak chociaż jednego z obligatoryjnych elementów Regulaminu, wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru stwierdza, że uchwalony przez Radę Miejską w Osiecznej Regulamin zawiera szereg regulacji nie znajdujących podstawy prawnej w upoważnieniu ustawowym wynikającym z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Unormowaniem przekraczającym ustawową delegację jest zawarty w § 5 ust. 3 Regulaminu obowiązek przechowywania przez właścicieli nieruchomości przez okres 2 lat „dowodów zapłaty za wykonanie usługi usunięcia ustalonej ilości ścieków”.

Zauważyć należy, że z treści art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez:

1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub

2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2

- przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te 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.

W § 10 zd. 1 Regulaminu Rada nakładając na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymywania pojemników (w tym worków) na odpady „w takim stanie sanitarnym i technicznym, aby korzystanie z nich mogło odbywać się bez przeszkód” i nie powodowało „zagrożeń dla zdrowia użytkowników, a w szczególności ma obowiązek utrzymywać ich w czystości poprzez mycie i dezynfekowanie, z częstotliwością zapewniającą ich odpowiedni stan sanitarny”, powtórzyła zawartą w art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy regulację prawną i w sposób nieuprawniony dokonała jej modyfikacji.

Przepis ten stanowi, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Stanowisko organu nadzoru jest tożsame z tym wyrażonym przez WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 1042/15.

W § 13 regulaminu Rada zawarła zapis, iż „*Informacje dotyczące punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, w tym adresów i godzin otwarcia podane są na stronie internetowej Gminy Osieczna*”.

Kwestionowana regulacja nie mieści się w delegacji ustawowej. Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach stanowi akt prawa miejscowego i nie może być traktowany jako informator o sposobie pozyskiwania danych, związanych z wykonywaniem postanowień regulaminu.

Z kolei w świetle art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy rada gminy zobowiązana jest w regulaminie określić szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Postanowieniami § 15 ust. 2 pkt 2 i 3 Regulaminu Rada zabroniła „*wprowadzanie psów na tereny placów zabaw, piaskownic oraz na teren plaży*” oraz „*wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użytku publicznego, placówek handlowych lub gastronomicznych, jeżeli zakaz taki wynika z wyraźnego oznakowania dokonanego przez właściciela nieruchomości (placówki czy obiektu). Zakaz ten nie dotyczy psów przewodników osób niepełnosprawnych*”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że „Ustawodawca, co zgodnie podkreśla się w judykaturze sądów administracyjnych, nie upoważnił rady do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny czy do określonych obiektów, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt tam nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom” – wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 1114/15.

Z kolei WSA w Poznaniu 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 (...)”.

Jeśli chodzi o ewentualne zakazy wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, zaznaczyć należy, że winny one 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 zauważyć trzeba, 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.).

Ponadto w § 15 ust. 4 Regulaminu Rada z przekroczeniem swoich kompetencji uchwaliła, że „Psy ras uznawanych za agresywne w rozumieniu odrębnych przepisów oraz ich mieszańce mogą być wyprowadzane wyłącznie przez osoby pełnoletnie – na smyczy i w założonym kagańcu”.

Jak orzekł WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 61/16: „Rada Miejska nie była również uprawniona do zobowiązania osób otrzymujących psy do prowadzenia psa na uwięzi, a psa agresywnego oraz psa rasy uznawanej za agresywną lub w inny sposób zagrażającego otoczeniu - w nałożonym kagańcu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2012 r. II OSK 1492/12 (orzeczenia.nsa.gov.pl), wyraził pogląd, 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. Ponadto zaznaczyć należy, że to z art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wynika zakaz puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna”.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż Uchwała Nr XV/140/2016 Rady Miejskiej w Osiecznej z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Osieczna została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności – w całości – uzasadnionym i koniecznym.

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