



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.1.2018

Kielce, dnia 02-01-2018

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U z 2017, poz. 1895)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/422/17 Rady Gminy w Pawłowie z dnia 29 listopada 2017 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pawłów w części określonej w §10ust.3, §11ust.1,2i 4 §18ust.1 pkt 1-6, §20pkt 1 lit.d,e f i pkt.2 lit. d i e, §22 i §23Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pawłów, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2017 roku Rada Gminy w Pawłowie podjęła uchwałę Nr XXXVI/422/17 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pawłów. Regulamin ten stanowi załącznik do uchwały. Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pawłów w części określonej w §10ust.3, §11ust.1,2i 4 §18 ust.1 pkt1-6, §20 pkt 1 lit.d, e, f i pkt.2 lit. d i e , §22 i §23 jest sprzeczny z prawem.

Zgodnie z art. 4 ust.2 b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1289) 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.

Przepis ten zawiera enumeratywny katalog spraw regulowanych przez Regulamin. Oznacza to, że uchwalając Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Rada Gminy nie może zamieszczać w nim regulacji wykraczających poza katalog zagadnień określonych w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak również nie może zamieszczać regulacji nie znajdujących uzasadnienia w przedmiotowej delegacji ustawowej. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego.

W §10 ust.3 Regulaminu Rada Gminy w Pawłowie zobowiązała właścicieli nieruchomości do utrzymywania pojemników na odpady w takim stanie sanitarnym, technicznym i porządkowym, aby korzystanie z nich mogło się odbywać bez przeszkód i powodowania zagrożeń dla zdrowia użytkowników, a w szczególności mają obowiązek utrzymywania ich w czystości oraz w miarę potrzeby okresowej ich dezynfekcji. Natomiast w §11 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że właściciele nieruchomości lub części nieruchomości służących do użytku publicznego takich jak drogi publiczne zobowiązani są do ustawienia koszy ulicznych przy głównych ciągach pieszych. Ponadto Rada określiła, że na przystankach komunikacji kosze należy lokalizować w sąsiedztwie oznaczenia przystanku oraz że za stan sanitarny, techniczny i porządkowy koszy ulicznych odpowiadają podmioty zobowiązane do ich ustawienia. Z zawartej w art. 4 ww. ustawy delegacji wynika, że brak jest podstawy prawnej do wprowadzenia określonych w §10 ust.3 i §11 ust.1,2i 4 Regulaminu obowiązków dla zarządców dróg i właścicieli nieruchomości. Obowiązki dla tych podmiotów określone zostały wprost w art. 5 ustawy a treść Regulaminu nie może zawierać postanowień wykraczających poza zakres delegacji określonej w art. 4 ustawy. Delegacja ustawowa wynikająca z art.4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia Rady Gminy do dokonywania powtórzeń regulacji ustawowych.

Ponadto w § 18 Regulaminu, określającego inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, właściciele nieruchomości zobowiązani zostali do podejmowania działań zapobiegających powstawaniu odpadów, w szczególności poprzez dokonywanie świadomych zakupów (kupowanie przedmiotów wielokrotnego użytku oraz o dłuższym czasie użytkowania, kupowanie produktów w miarę potrzeb, nie na zapas oraz z materiałów ekologicznych, wypożyczanie przedmiotów jeżeli będą one rzadko wykorzystywane, przeciwdziałanie otrzymywaniu poczty niechcianej, przekazywanie zbędnych urządzeń organizacjom pozarządowym, ponowne wykorzystywanie produktów.

Zobowiązanie właścicieli nieruchomości do działań określonych w tym postanowieniu Regulaminu nie znajduje żadnego uzasadnienia w treści art. 4 ustawy oraz wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Stanowi zatem przekroczenie przez Radę Gminy delegacji ustawowej. Wojewódzki plan gospodarki odpadami ma charakter aktu planistycznego i nie ma charakteru normatywnego. Nie jest zatem możliwe uznanie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami za akt prawa miejscowego, nakładającego określone obowiązki czy nadającego określone uprawnienia. Postanowienia planu wojewódzkiego, nie mogą zatem nakładać na właścicieli nieruchomości obowiązków określonych w §18 Regulaminu. Tym bardziej brak jest podstaw do nadawaniu jego postanowieniom takiego charakteru, poprzez formułowanie jego postanowień w formie wymagań, zobowiązań w regulaminie utrzymania czystości i porządku

w gminie. Ewentualne postanowienia w tym zakresie, mogą zostać ujęte w regulaminie czystości co najwyżej w formie zaleceń i pouczeń (jako działań o charakterze edukacyjnym), nie w formie nakazów.

W § 20 Regulaminu określone zostały obowiązki właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe. Obowiązki określone w § 20pkt. 1 lit.d,e f i pkt.2 lit. d i e Regulaminu nie znajdują podstawy w art. 4 ust. 2 ww. ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminie.

Ponadto z orzecznictwa sądowo - administracyjnego dot. powyższego zakresu regulacji, w szczególności z wyroku WSA w Poznaniu z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/PO 517/15wynika, 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 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.

W ocenie organu nadzoru brak jest również przepisu upoważniającego radę gminy do uchwalenia normy prawnej zawartej w § 20 pkt.1 lit.d-f . 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 „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 § 20 pkt1 lit.f Regulaminu Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości „obowiązek wywieszenia tablic ostrzegawczych na bramach nieruchomości . 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 ustawy - wyrok z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/OL 362/15.

Podnieść również należy, że stosownie do postanowień art. 4 ust. 2 ww. ustawy Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące między innymi wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Rada Gminy w Pawłowie w §22 i §23 Regulaminu postanowiła, że właściciele nieruchomości w szczególności tych, na których prowadzona jest hodowla zwierząt gospodarskich zobowiązani są do przeprowadzenia deratyzacji na terenie nieruchomości w okresie od października do 31 października oraz, że koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości.

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” - wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/GD 212/10., „(...) norma kompetencyjna nie obejmuje upoważnienia do określenia podmiotów zobligowanych do przeprowadzenia deratyzacji, w tym wypadku właścicieli nieruchomości” - wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/ŁD 404/15. W świetle powyższego uznać należy, że ww. zapisy Regulaminu naruszają delegację art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz stanowią jej przekroczenie.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia.

Zgodnie z art. 100 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Podpis
Agata Katarzyna Wojtyszek
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	911248.2376154.2026529
Nazwa dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze dot. uchwały NR XXXVI 422 17 RG w Pawłowie z dn.29.11.2017r.w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania i czystości(...).pdf
Tytuł dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze dot. uchwały NR XXXVI/422/17 RG w Pawłowie z dn.29.11.2017r.w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania i czystości(...)
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.1.2018
Data dokumentu	2018-01-02 15:21:32
Skrót dokumentu	D0478516B9080E699F7DAAB52B90549F64FC4FA3
Wersja dokumentu	1.2
Data podpisu	2018-01-02 15:20:54
Podpisane przez	Agata Katarzyna Wojtyszek Wojewoda

	Świętokrzyski
	EZD 3.30.481.4063.3664
Data wydruku:	2018-07-18 09:13:56
Autor wydruku:	Furmańska Dorota Inspektor wojewódzki