



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 6 grudnia 2018 r.

Poz. 5229

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.333.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 3 grudnia 2018 r.

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r. poz.994 z późn.zm.), art.4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018r. poz.1454).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 4. ust.5 i 6, § 5 ust.1 pkt 2, §6 ust.17, § 11 ust.4, §13 ust.2 pkt 2, 4, ust.3 – 6, § 14 ust.5-6, § 15 ust.2 – 3, § 16 ust.2-3 uchwały Nr LII/324/2018 Rady Gminy Wiśniowa z dnia 8 listopada 2018r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wiśniowa”.

Uzasadnienie

W dniu 15 listopada 2018r. Wojewoda Podkarpacki otrzymał uchwałę Rady Gminy Wiśniowa z 8 listopada 2018r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wiśniowa”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano m.in. art.4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018r. poz.1454). W myśl art.4 ust.2 ustawy 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;
- 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.

2a. Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.

Wskazany wyżej przepis ustawy stanowi normę bezwzględnie obowiązującą, formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Organ uchwałodawczy gminy może dokonywać regulacji prawnych w zakresie, w jakim został do tego wyraźnie upoważniony.

Postanowienia zaskarżonego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie powinny w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w tym akcie nakazów albo zakazów w sposób niejasny lub nieusuwalnie niejednoznaczny. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów skutkuje, co do zasady, nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA).

Regulacja § 4 ust.5 uchwały zawiera nakaz uprzątnięcia niezwłocznie po opadach: błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym dojazdów i dojeżdż do nieruchomości i obiektów zlokalizowanych na jej terenie. Uprzątnięte błoto, śnieg i lód należy złożyć w miejscu umożliwiającym ich zabranie, nie powodującym zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów. § 4 ust.6 nakazuje likwidowanie śliskości na drogach publicznych, ulicach, placach w kresie mrozów i opadów śnieżnych niezwłocznie po ich pojawieniu się.

Powyższym zapisem uchwały Rada wprowadziła nakazy, które nie mają umocowania w cytowanym wyżej art. 4 ust. 2 ustawy, wykraczając tym samym poza katalog zagadnień określonych w art. 4 ust. 2. Regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do określania czasookresu jego wykonania. Gdyby bowiem ustawodawca uznał za niezbędne przekazanie uprawnienia także w tym zakresie radzie gminy to wprost zapisano by takie uprawnienie w upoważnieniu ustawowym, jak ma to miejsce w pkt 3 tego ustępu w odniesieniu do obowiązku określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Ponadto wskazać należy, że unormowania § 4 ust.6 uchwały, formułujące wobec właścicieli nieruchomości obowiązek niezwłocznego likwidowania śliskości chodnika wkracza w materię uregulowaną już w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia właśnie z chodników położonych wzdłuż nieruchomości błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. W odróżnieniu od cytowanego przepisu, delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. W analogicznych rozpoznawanych sprawach kilkakrotnie wypowiedziały się sądy administracyjne, stwierdzając, że nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia śniegu, błota, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym z chodników położonych przy granicy nieruchomości poprzez ich odgarnięcie w miejsce nie powodujące zakłóceń oraz ograniczeń w ruchu pieszych i pojazdów stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1289) – np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 2017 r. VIII SA/Wa 222/17, wyrok WSA w Poznaniu z 9 października 2013 r., sygn. IV SA/Po741/13.

W oparciu o delegację ustawową z art. 4 ust.2 nie można było również nakazać właścicielom nieruchomości likwidowania śliskości na chodnikach. Zakres obowiązków w tym zakresie wynika bowiem bezpośrednio z ustawy (art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy).

W § 5 ust.1 pkt 2 uchwały Rada określiła, że mycie pojazdów samochodowych na terenach publicznych poza myjniami i warsztatami naprawczymi może odbywać się wyłącznie na własnej nieruchomości pod warunkiem dokonywania tych czynności na wydzielonych utwardzonych częściach nieruchomości przy

użyciu środków ulegających biodegradacji, a powstające podczas mycia ścieki odprowadzone są do kanalizacji sanitarnej lub do zbiornika bezodpływowego (szczelnego szamba). Ścieki nie mogą być odprowadzane do kanalizacji deszczowej, zbiorników wodnych lub do ziemi.

Przekroczeniem delegacji ustawowej są ww. zapisy uchwały dotyczące wymogów w zakresie obejmującym mycie samochodów poza myjniami. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 listopada 2017 r. VIII SA/Wa 222/17 „ograniczając mycie wyłącznie do terenu własnej nieruchomości i nakładając ponadto na właściciela nieruchomości dodatkowe ograniczenia uniemożliwiające umycie pojazdu np. wodą na trawie naruszono nie tylko wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności, ale również wynikające z art. 140 Kodeksu cywilnego prawo właściciela do rozporządzania własną rzeczą.

W § 6 ust.17 uchwały wskazano, że właściciele nieruchomości są zobowiązani do przechowywania dowodów wpłaty z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez okres dwóch lat od daty ich wystawienia. W §11 ust.4 zobowiązano właścicieli nieruchomości do udokumentowania wykonania obowiązków opróżniania zbiorników bezodpływowych. W tym celu okazują, na żądanie upoważnionych pracowników Urzędu Gminy w Wiśniowej umowy z przedsiębiorcami oraz dowody (faktury, rachunki) płacenia za takie usługi, które przechowują przez okres dwóch lat od daty ich wystawienia.

Powyższa regulacja powtarza przepisy art.6 ust.1 ustawy oraz poprzez określenie czasokresu przechowywania dowodów uiszczania wykracza poza delegację zawartą w art. 6 ust.1a.

Przepis art. 6 ust.1a. ustawy stanowi dla rady gminy delegację do określenia, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, innych sposobów udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b . (a więc tylko w zakresie pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych). Delegacja ta nie zawiera upoważnienia dla rady gminy do określania okresu przechowywania dowodów płacenia za usługi.

Kolejno wskazuje się, że w ocenie organu nadzoru ustanowienie nakazu niewprowadzania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci (§ 13 ust.2 pkt 4), a także niewprowadzania psów do obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów (z wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych - § 13 ust. 2 pkt 2) nie stanowi właściwego środka ochrony przed stwarzanym przez te zwierzęta zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jak wynika z orzeczenia Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Poznaniu z 9 października 2013 r., IV SA/PO 725/13 przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do wniosku o dopuszczalności ustanowienia w regulaminie zakazu wprowadzania zwierząt domowych do wszelkich miejsc użytku publicznego (terenów przeznaczonych do wspólnego użytku), skoro taki zakaz niewątpliwie w najwyższym stopniu zapewniłby eliminację jakichkolwiek zagrożeń i uciążliwości dla ludzi oraz zanieczyszczeń pochodzących od zwierząt. Taki wniosek byłby zaś w sposób oczywisty nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym. Dlatego też należy podzielić pogląd, że ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie upoważnił rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania psów na określone tereny, lecz do ustalenia takiego sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy ani nie zagrażał przebywającym tam osobom (por. wyrok WSA z 11 maja 2011r., II SA/BD 193/11 II, SA/Bd 193/11, CBOSA).

W § 13 ust.3-5 uchwały zapisano obowiązek wyprowadzania psa na uwięzi i z założonym kagańcem oraz określono sytuacje, w których jest możliwe zwolnienie psa z uwięzi.

Organ nadzoru w pełni podziela pogląd wyrażony w orzeczeniach sądów administracyjnych iż 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. Taki zakaz wykracza poza delegację przewidzianą w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 października 2017 r., VIII SA/Wa 227/17, WSA Gliwice z dnia 19 lipca 2017, II SA/Gl 408/17).

Wykroczeniem poza upoważnienie ustawowe jest także zapis § 13 ust.6 uchwały, który nakłada na właścicieli lub opiekunów psów obowiązek przedstawiania do wglądu osobom upoważnionym przez Wójta

Gminy Wiśniowa aktualnego świadectwa szczepienia zwierzęcia przeciwko wścieklicznie, a w przypadku psa rasy uznawanej za agresywna stosownego zezwolenia.

W dalszej kolejności stwierdza się, że regulacja zawarta w § 14 ust. 5 i uchwały nie powinna znaleźć odzwierciedlenia w materii regulaminowej, dotyczy bowiem sposobu postępowania z padłymi zwierzętami. W ocenie organu nadzoru zapis powyższy przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, który upoważnia jedynie do określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Przepis ten nie upoważnia rady gminy do uregulowania sposobu postępowania ze zwłokami zwierzęcymi i określania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta gospodarskie w tym zakresie. Materia ta jest nadto uregulowana odrębnymi przepisami powszechnie obowiązującymi.

Przekroczeniem granic delegacji ustawowej było także nałożenie w § 15 ust. 3 uchwały na właściciela nieruchomości obowiązku przeprowadzenia deratyzacji na własny koszt. Należy bowiem podzielić pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wyrażony w wyroku z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/WR 424/07, II SA/WR 424/07, iż "art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy (wyznaczanie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania) nie może stanowić upoważnienia do regulowania przez radę gminy kwestii dotyczących ponoszenia kosztów deratyzacji." Rada realizując postanowienia przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z 1996 r. nie mogła wskazać podmiotu (właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego przepisu nie obejmuje upoważnienia do regulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku, a co za tym idzie obciążenia ich kosztami jego realizacji. Ww. regulacja prawna zobowiązuje jedynie gminę do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia.

Ponadto zauważa się, że w rozdziale 9 zakwestionowanej uchwały uregulowano kwestie dotyczące deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Rozdział ten zatytułowany jest: "Obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzania". Przepisy w nim zamieszczone nie wypełniają jednak dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, który wymaga wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Obowiązek zawarty w § 15 ust. 1 i 3 Regulaminu sformułowany został w taki sposób, że właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi, zobowiązani są do przeprowadzania, co najmniej raz w roku, deratyzacji na terenie nieruchomości, a obowiązek ten, w odniesieniu do właścicieli budynków jednorodzinnych, może być realizowany tylko w miarę potrzeby. Sformułowania takie nie oznaczają ani wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, ani wyznaczenia terminów jej przeprowadzania. Celem upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji było zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie własności gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności (np.: sposób użytkowania) wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji. Niedopuszczalne jest również delegowanie w uchwale uprawnień rady gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji na Wójta Gminy Wiśniowa.

W § 16 ust. 2 i 3 uchwały przewidziano odpowiedzialność karną za niewykonanie obowiązków wynikających z Regulaminu na podstawie art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminie oraz wskazano, iż postępowanie prowadzone jest według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Zapisy ten wykraczają poza upoważnienie zawarte w art. 4 ustawy. Jedynie bowiem przepisy porządkowe wydawane na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminy mogą określać sankcje za ich nieprzestrzeganie. Uchwalony Regulamin nie jest przepisem porządkowym, a zatem nawet pośrednie określenie sankcji, poprzez odwołanie się do przepisów ustawy jest pozbawione podstawy prawnej.

Mając na względzie wskazane wyżej rozważania należało, zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzić nieważność § 4 ust. 5 i 6, § 5 ust. 1 pkt 2, § 6 ust. 17, § 11 ust. 4, § 13 ust. 2 pkt 2, 4, ust. 3 – 6, § 14 ust. 5-6, § 15 ust. 2 – 3, § 16 ust. 2-3 uchwały Nr LII/324/2018 Rady Gminy Wiśniowa z dnia 8 listopada 2018r.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak