



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 22-08-2016

Znak: PNK.I.4130.66.2016

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXV/127/2016 Rady Gminy w Waśniowie z dnia 22 lipca 2016 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Waśniów - w części określonej w §16 ust.2pkt 1), §18, §19 ust.1 i ust.3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Waśniów stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 lipca 2016 roku Rada Gminy w Waśniowie podjęła uchwałę Nr XXV/127/2016 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Waśniów.

Uchwała ta w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 4 ust.1 i 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016r., poz. 250). Stosownie do tego przepisu, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin 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 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) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Przepis ten zawiera enumeratywne wyliczenie zagadnień, które powinny być uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zakres regulacji ma charakter zamknięty, co oznacza, że organ stanowiący nie może określać w regulaminie zagadnień, które wykraczają poza jego zakres, bowiem normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Zatem zakazuje się dokonywania zarówno wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych jak również wprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W treści §16 ust. 2 pkt 1) regulaminu Rada Gminy w Waśniowie dla osób utrzymujących zwierzęta domowe ustanowiła „zakaz wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, na teren placów zabaw i gier, piaskownic dla dzieci, boisk szkolnych”. Określony w tym postanowieniu zakaz wprowadzania psów i innych zwierząt do obiektów użyteczności publicznej wykracza poza upoważnienie ustawowe, albowiem ustawodawca nie upoważnia rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt 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. W kompetencjach Rady Gminy wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie mieści się zatem wprowadzenie całkowitego zakazu wprowadzania wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 r. w sprawie IV SA/Po 792/13; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie IV SA/Po 784/13; wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 1196/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 404/15; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2014 r. w sprawie II SA/Wr 153/14).

Wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy regulamin winien kompleksowo regulować wskazaną w nim materię, a zatem Rada Gminy powinna ująć wszystkie kwestie przekazane w upoważnieniu ustawowym. Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt.7 ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Z literalnego brzmienia zacytowanego przepisu wynika, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Z drugiej strony, przywołany przepis zawiera wyliczenie wszystkich niezbędnych elementów, które rada gminy winna umieścić w tym regulaminie. Przyjęcie w § 18 regulaminu zapisu, że „utrzymywanie zwierząt gospodarskich jest zabronione na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej” nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. W przyjętym regulaminie brak jest postanowień dotyczących wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

Przedmiotowa uchwała jest obciążona jeszcze innymi wadami prawnymi. W §19 regulaminu Rada Gminy objęła „obowiązkową deratyzacją obszar całej Gminy Waśniów”.

Zapisu tego nie można uznać za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej. Norma zawarta w art. 4 ust.2 pkt 8 ustawy nakłada na organ gminy obowiązek wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Przepis ten określa, co powinno się znaleźć w przedmiotowej materii regulaminu – obszary i terminy deratyzacji.


Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony w orzecznictwie sądów administracyjnych, że: „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, gdyż (...) sam regulamin odnosi się do całej gminy, ale konkretnych jej obszarów. Obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości na terenie całej gminy jest zatem naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Uchwałodawca winien zrealizować upoważnienie ustawowe pozostając ściśle w jego granicach, co oznacza, nie tylko zakaz regulowania materii nie określonych w upoważnieniu, ale i nakaz uregulowania wszystkiego, co zostało w nim wskazane” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., II SA/Gd 212/10, orzeczenia.nsa.gov.pl). Powyższy pogląd podzielony został także w innych orzeczeniach sądów administracyjnych m. in. Wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r. sygn. akt SA/Po 789/13, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 listopada 2006 r. II SA/Go 316/06. Za niedopuszczalny należy uznać również zapis §19 ust.3 regulaminu określający przeprowadzanie deratyzacji „w miarę potrzeb”. Jest to pojęcie nieprecyzyjne i zbyt ogólne. W konsekwencji uznać należy, iż przedmiotowy regulamin nie określa obszarów podlegających deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzania, a co za tym idzie, Rada Gminy nie wyczerpała kwestionowaną uchwałą wszystkich obligatoryjnych elementów składowych, określonych powołanym wyżej art. 4 ust.2 ustawy.

Mając powyższe na uwadze stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia jest uzasadnione.

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

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI


Agata Wołyszczek