



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 26-08-2016

Znak: PNK.I.4130.68.2016

### 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 XX/90/16 Rady Gminy Łubnice z dnia 22 lipca 2016 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łubnice -w części określonej w §8 ust.2, §15 ust.4,5 6 i 7 i § 17 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łubnice, stanowiącego załącznik do uchwały.

### Uzasadnienie

Rada Gminy Łubnice na sesji w dniu 22 lipca 2016 roku podjęła uchwałę Nr XX/90/16 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łubnice .Regulamin ten stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały.

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

Materialnoprawną 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.

Określony 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 §8 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że „zabrania się gromadzenia w pojemnikach śniegu, lodu oraz gorącego popiołu”.

W ocenie organu nadzoru, regulacja ta nie może stanowić materii regulaminu. Z treści art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy wynika, iż właściciele nieruchomości są zobowiązani do wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do gromadzenia odpadów komunalnych. Pojęcie "odpadów komunalnych" definiuje ustawa o odpadach, zgodnie z którą odpadami komunalnymi są odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

W związku z tym, odpadu komunalnego nie stanowi śnieg, lód oraz gorący popiół, o których stanowi § 8 ust. 2 Regulaminu. Wprowadzenie tego rodzaju zakazów dla adresatów uchwały pozbawione jest zatem podstaw prawnych, a co więcej - jest zbyteczne, gdyż wskazane kwestie są przedmiotem regulacji ustawowej.

Stosownie do treści § 15 ust. 4 Regulaminu „właściciel nieruchomości ma obowiązek oznakowania tabliczką ostrzegawczą bramy lub furtki wejściowej na teren ogrodzonej posesji na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi „. Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie w cyt. postanowieniu obowiązku oznaczenia nieruchomości tablicą informacyjną w przypadku posiadania zwierzęcia mogącego stanowić zagrożenie wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Delegacja ta upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych, konkretnych obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Elementy obligatoryjne regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie są określone szczegółowo w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Mają one charakter wyczerpujący i niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca, pozwalająca na zastosowanie tego przepisu dla uregulowania innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy dotyczy jedynie 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 świetle powyższego nie znajduje uzasadnienia sformułowany w § 15 ust. 4 Regulaminu obowiązek umieszczenia tabliczki ostrzegawczej o zwierzęciu mogącym stanowić zagrożenie. Stanowisko powyższe potwierdza orzecznictwo sądowo – administracyjne – wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2015r. sygn.akt IV SA/Po 446/15 . W ocenie organu nadzoru także zapis § 15 ust. 5 regulaminu dopuszczający na terenach użytku publicznego wyprowadzanie psów tylko na smyczy, natomiast psów należących do rasy psów niebezpiecznych tylko na smyczy i w kagańcu jest nieprawidłowy i stwarzający trudności interpretacyjne. Żaden z aktualnie obowiązujących aktów prawnych nie wprowadził wykazu psów rasy psów niebezpiecznych, a więc nie sposób jednoznacznie ustalić w stosunku do jakich konkretnie ras psów ten zapis regulaminu ma się odnosić. Natomiast wykaz ras psów uznanych za agresywne zawiera rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu psów uznanych za agresywne ( Dz.U. z 2003r. Nr 77, poz. 687).

Ponadto w treści §15 ust. 6 regulaminu Rada Gminy dla osób utrzymujących zwierzęta domowe ustanowiła „zakaz wpuszczania zwierząt do piaskownic i na place zabaw dla dzieci oraz zakaz wprowadzania zwierząt do sklepów, zakładów usługowych i innych obiektów użyteczności publicznej”. Określony w tym postanowieniu wprowadzania 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 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).

Ponadto w regulaminie nie powinny być uregulowane zagadnienia związane z usuwaniem padłych zwierząt (§ 15 ust.8 6 regulaminu), gdyż ustawodawca określił zasady, na jakich to ma się odbywać: w ustawie z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach ( Dz.U. z 2013r., poz.21 ze zm.) i ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi /Dz. U. z 2008 r., nr 234, poz. 1570 ze zm./.

Przedmiotowa uchwała jest obciążona jeszcze innymi wadami prawnymi.

W §17 regulaminu Rada Gminy nałożyła na wszystkich właścicieli nieruchomości obowiązek tępienia gryzoni w obrębie swojej nieruchomości oraz wprowadziła obowiązek deratyzacji w obiektach, w których stwierdzono występowanie gryzoni.

Zapisu §17 regulaminu 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 §17 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 Wojtysek*  
Agata Wojtysek