



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 sierpnia 2016 r.

Poz. 2731

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.118.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 lipca 2016 r.

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz.446), 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)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XX/123/16 Rady Gminy Hyżne z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Hyżne w części dotyczącej:

§ 3. ust.1 pkt 5 w zakresie wyrazów „powinno być wykonywane przez podmioty do tego zobowiązane na podstawie ustawy niezwłocznie po ich zaśmieceniu, oblodzeniu lub zanieczyszczeniu”;

§ 7. ust.1 pkt 1 lit.c

§ 13. ust.1 pkt 1 lit.c i d, §13 ust.1 pkt 2 i 3,

§ 14. ust.3 pkt 3 lit.b i d,

§ 15., § 17

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 czerwca 2016 r. Rada Gminy Hyżne podjęła uchwałę Nr XX/123/16 Rady Gminy Hyżne w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Hyżne. Powyższa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 czerwca 2016 r.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. zapisów.

Materialnoprawną podstawę uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016r. poz.250).

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;
- 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.

Po dokonaniu analizy poszczególnych uregulowań uchwały Nr XX/123/16 Rady Gminy Hyżne z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Hyżne, stwierdzono, co następuje.

W § 3 ust.1 pkt 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Hyżne zobowiązała właścicieli nieruchomości do uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego wskazując jednocześnie, że powinno być ono wykonywane przez podmioty do tego zobowiązane na podstawie ustawy, niezwłocznie po ich zaśniężeniu, oblodzeniu lub zanieczyszczeniu.

W tym miejscu organ nadzoru zauważa, że żaden przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia rady gminy do kształtowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, praw i obowiązków w relacji właściciel nieruchomości- podmiot (przedsiębiorca) odbierający odpady. Wzajemne zobowiązania w tym zakresie strony winny uzgodnić w umowie cywilnoprawnej, zgodnie z zasada swobody zawierania umów.

Powyższy zapis uznać należy także za przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art.4 ust.2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy obejmujących uprzątkowanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W ocenie organu nadzoru ww. przepis nie upoważnia również rady do wskazywania terminu usunięcia przez podmioty błota, śniegu, lodu lub innych zanieczyszczeń poprzez zapis „niezwłocznie po ich zaśniężeniu, oblodzeniu lub zanieczyszczeniu”, gdyż określenie częstotliwości wykonywania tego obowiązku nie zostało przewidziane w ww. regulacji (zob.np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2014r. sygn.akt II SA/GL 482/14).

W §7 ust.1 pkt 1 lit.c regulaminu, rada gminy postanowiła, że odległość pomiędzy koszami rozstawionymi na drogach publicznych nie może przekraczać 300 m. W ocenie organu nadzoru ww. zapis jest przekroczeniem dyspozycji ustawowej zawartej w art.4 ust.2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ramach wymagań obejmujących m.in. warunki rozmieszczania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów, nie mieści się ustalanie odległości pomiędzy koszami rozstawionymi na drogach publicznych.

Podobnie art.4 ust.2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu i porządku i czystości nie upoważnił rady do ustanowienia w § 13 ust. 1 pkt 1 lit.c regulaminu zakazu wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp., chyba że zarządca nieruchomości/regulamin nieruchomości stanowi inaczej. Ustawodawca nie uprawniał Rady Gminy do sformułowania definitywnego zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny, lecz do określenia obowiązków ich właścicieli w celu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Rada została upoważniona jedynie

do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób , aby ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy, ani nie zagrażał przebywającym tam osobom (zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2013r. sygn.akt SA/Po 507/1, wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2015r. sygn.akt II SA/Łd 515/15, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2014r. sygn.akt SA/Gl 482/14, wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2015r. sygn.akt II OSK 618/14).

Również zdaniem organu nadzoru ustanowienie w §13 ust.1 pkt 1 lit.d regulaminu zakazu nie wprowadzania zwierząt domowych na tereny obiektów sportowych i rekreacyjnych, placów zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk, chyba że zarządca nieruchomości / regulamin nieruchomości stanowi inaczej, nie stanowi właściwego środka ochrony przed stwarzanym przez te zwierzęta zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku – o którym mowa w art.4 ust.2 pkt 6 w/w ustawy. Jak wynika z orzeczenia WSA w Poznaniu sygn.akt 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 zamieszceń pochodzących od zwierząt.

Z tych powodów nie można również zaakceptować §13 ust.1 pkt 2 regulaminu, którym rada postanowiła, że zapisy §13 ust.1 pk 1 będą dotyczyć także zwierząt nieudomowionych, a utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych.

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego Rada Gminy Hyżne wprowadziła do regulaminu również zapis § 13 ust. 1 pkt 3 , w którym postanowiła, że hodowcy pajęczaków, owadów, gadów, płazów i innych zwierząt egzotycznych utrzymywanych na obszarze nieruchomości zobowiązani są do wykonywania zabezpieczeń uniemożliwiających wydostanie się ich z pomieszczeń lub klatek. Art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnił organ gminy do uregulowania w uchwale obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w rozumieniu art.4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt, a do takich zwierząt nie należą z pewnością zwierzęta egzotyczne. W tej sytuacji brak jest podstaw prawnych do normowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku w sposób szczegółowy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta egzotyczne .

W regulaminie w § 14 ust.3 pkt 3 lit.b Rada Gminy Hyżne postanowiła składować obornik w odległości co najmniej 10 m od linii rozgraniczającej nieruchomości, na terenie płaskim, tak aby odcieki nie mogły przedostawać się na teren sąsiednich nieruchomości. Podobnie w § 14 ust.3 pkt 3 lit.d regulaminu Rada Gminy wskazała, że pszczoły należy trzymać w ulach , ustawionych w odległości co najmniej 10m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wkraczają w kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich. Natomiast te normuje art.144 k.c., który stanowi, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Zdaniem organu nadzoru rada gminy nie posiada uprawnienia by doprecyzowywać ww. regulacje.

Z kolei w § 15 regulaminu rada postanowiła, że właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi zobowiązani są do przeprowadzania , co najmniej raz w roku, w październiku deratyzacji na terenie nieruchomości. Natomiast obowiązek ten w odniesieniu do właścicieli budynków jednorodzinnych, może być realizowany w miarę potrzeby.

Tymczasem 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 jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jego przeprowadzenia, nie upoważniając do wskazywania podmiotów (właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku (wyrok WSA w Olsztynie sygn. akt II SA/Ol 145/11 z 7 kwietnia 2011 r.).

W § 17 regulaminu Rada Gminy Hyżne postanowiła, że koszty przeprowadzenia deratyzacji ponoszą właściciele nieruchomości. W ocenie organu nadzoru zobowiązanie właścicieli nieruchomości do ponoszenia kosztów deratyzacji wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art.4 ust.2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu

porządku i czystości w gminach. Norma kompetencyjna wynikająca z tego przepisu zobowiązuje jedynie radę gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Zdaniem organu nadzoru, w regulaminie mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez przepis ustawowy. Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego.

Mając na uwadze powyższe wskazane naruszenia prawa, stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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