



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 sierpnia 2016 r.

Poz. 4337

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.429.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 sierpnia 2016 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/205/2016 Rady Gminy Wilkowice z dnia 13 lipca 2016r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wilkowice, w całości - jako niezgodnej z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2016r., poz. 250), zwanej dalej ustawą.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 13 lipca 2016r. Rada Gminy Wilkowice przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wilkowice.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w myśl którego rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustęp 2 ww. artykułu określa natomiast enumeratywnie elementy, jakie powinien zawierać uchwalany przez radę gminy regulamin. Zgodnie z treścią tego przepisu 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.

Wskazać należy, iż przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu, ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie ściśle określonym. Katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest bowiem zamknięty i rada gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Podkreślić należy, iż elementy wskazane w powyższym przepisie mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006r., sygn. akt II SA/Wr 527/06; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007r., sygn. akt II SA/Rz 59/07, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Ponadto, ponieważ wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe winien on kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007r. sygn. akt II SA/Gl 531/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006r. sygn. akt II SA/Bd 845/2006, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> oraz Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Bogusław Dziadkiewicz "Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach" LexisNexis Warszawa 2007, str. 155 - 156).

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 ustawy, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinno się uwzględnić przy ustalaniu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, bowiem nie określiła prawidłowo częstotliwości **pozbywania się odpadów komunalnych**. Należy bowiem zwrócić uwagę, iż stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu **pozbywania się** odpadów komunalnych, z kolei uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy ma określać częstotliwość **odbierania** odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Przedmiotem regulacji obu uchwał są zatem dwie zupełnie odrębne kwestie; jedna z nich będzie normowana z punktu widzenia obowiązków ciążących na właścicielu nieruchomości, druga z kolei z punktu widzenia obowiązków Gminy. Założywszy racjonalność ustawodawcy, który nie może upoważniać dwukrotnie do regulowania tej samej materii, stwierdzić należy, że zakresy obu upoważnień są rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Tekst prawny należy tłumaczyć w taki sposób, aby żaden z jego elementów nie okazał się zbędny i miał rozsądną treść. Uznanie, że obie delegacje mają element wspólny podważałoby sens tych regulacji i obalało leżący u podstaw reguł wykładni racjonalizm ustawodawcy. Prowadzi to do uznania, że w powyższym zakresie powinny istnieć dwie odrębne regulacje, przy czym jedna z nich powinna zostać ujęta w regulaminie utrzymania czystości i porządku podejmowanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, a druga w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Obie te regulacje zaś powinny być normowane w sposób kompleksowy i przede wszystkim nie powinny być mieszane i używane zamiennie. Określenie zatem częstotliwości odbierania odpadów komunalnych w Regulaminie jest nie tylko przekroczeniem delegacji ustawowej, ale uregulowaniem materii właściwej dla

innego aktu prawnego. Z uwagi na to konieczne staje się unieważnienie postanowień zawartych w **§ 10 ust. 4-7** Regulaminu. W przepisach tych Rada, pomimo brzmienia tytułu rozdziału IV: „Częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego” uregulowała w rzeczywistości częstotliwość odbierania odpadów komunalnych, a więc materię właściwą dla uchwały podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Organ nadzoru wskazuje, iż wyjaśnienia złożone w tym zakresie przez Zastępcę Wójta Gminy Wilkowice w piśmie z dnia 16 sierpnia 2016r., nie mogą być uwzględnione z przyczyn szczegółowo opisanych wyżej. Nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w wymienionym piśmie, iż "w § 10 ust. 4, § 10 ust. 7 uchwały rada gminy określiła częstotliwość pozbywania się odpadów." W przepisach tych - o czym mowa była wyżej - Rada Gminy określiła częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości, a zatem uregulowała materię właściwą dla aktów prawa miejscowego podejmowanych na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy. Organ nadzoru jeszcze raz podkreśla, iż należy rozróżnić dwa pojęcia: czym innym jest bowiem częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych, a czym innym częstotliwość odbierania odpadów. Owszem, kwestie pozbywania się odpadów komunalnych i odbierania tych odpadów można, a wręcz należy ze sobą powiązać, ale nie można tych pojęć używać zamiennie, jak to uczyniono w przedmiotowej uchwale. To są dwa różne pojęcia, normujące obowiązki dwóch różnych podmiotów. Bowiem art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach kreuje obowiązki gminy - jej zadania publiczne względem właściciela nieruchomości. Z kolei regulamin z art. 4 ustawy kształtuje obowiązki właściciela nieruchomości.

Należy zatem uznać, że przedmiotowa uchwała jest niekompletna, jako że nie zawiera unormowań w zakresie częstotliwości „pozbywania się” odpadów komunalnych z terenów nieruchomości, a tym samym brak w jej treści elementu obligatoryjnego w tym przedmiocie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014r. sygn. akt II SA/GI 1777/13, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest również określenie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach (art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy). Rada gminy uprawniona jest zatem do określenia i uregulowania zagadnień, które dotyczą utrzymywania zwierząt gospodarskich. Pierwszym z nich jest określenie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, drugim zaś określenie zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Oba te zagadnienia powinny być zatem uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie podejmowanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy. Tymczasem, w rozdziale 7 przedmiotowego regulaminu Rada Gminy Wilkowice nie uregulowała kwestii dotyczącej zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Nie sposób natomiast zgodzić się ze złożonymi w tym zakresie wyjaśnieniami, iż wskazanie "obszarów" lub "poszczególnych nieruchomości" na których może zostać wprowadzony zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich jest wyłącznie uprawnieniem rady, nie zaś obowiązkiem.

Brak powyższych regulacji, stanowiących obligatoryjne elementy każdego regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach przesądza o nieważności całej uchwały.

Poza wskazanymi powyżej naruszeniami prawa kwalifikującymi badaną uchwałę do stwierdzenia jej nieważności w całości, Rada Gminy Wilkowice dopuściła się również innych naruszeń prawa.

W ocenie organu nadzoru w granicach upoważnienia ustawowego nie mieści się regulacja zawarta w **§ 3 ust. 6 regulaminu**, zgodnie z którą zagospodarowanie odpadów budowlanych i remontowych powstałych w wyniku świadczenia usług na nieruchomości przez przedsiębiorcę lub inny podmiot należy do obowiązku tego przedsiębiorcy lub podmiotu. Przepis art. 5 ust. 2 ustawy stanowi, iż *wykonywanie obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 teje ustawy* (a więc m.in. obowiązku zbierania i pozbywania się odpadów budowlanych i rozbiórkowych) *na terenie budowy należy do wykonawcy robót budowlanych*.

Na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy Rada została upoważniona do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 11 maja 2011 r. (II SA/Bd 193/11, *CBOSA*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), przepis art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie upoważnia rady gminy do określania wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych, czy obowiązków zarządcy

drogi. W tym zakresie ustawodawca wypowiedział się w art. 5 ust. 4 u.c.p.g., jak również w ustawie o drogach publicznych (por. art. 20 tej ustawy). Z tego też względu za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w **§ 3 ust. 9 regulaminu** zgodnie z którą „błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia uprzątnięte z przystanków komunikacyjnych oraz dróg publicznych należy gromadzić poza terenem przystanku komunikacyjnego w sposób nieutrudniający zatrzymywania się pojazdów oraz wsiadania i wysiadania pasażerów”.

W **§ 3 ust. 13 regulaminu** Rada Gminy nałożyła na właścicieli nieruchomości zadrzewionych i zakrzewionych położonych wzdłuż ciągu komunikacyjnego (chodników, dróg) obowiązek ich utrzymywania w stanie nieutrudniającym bezpiecznego korzystania z pasa drogowego, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody. Powyższy obowiązek – zdaniem organu nadzoru – nie mieści się w katalogu wymagań związanych z utrzymaniem czystości na terenie nieruchomości (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 650/06 w którym przyjęto, że do przekroczenia delegacji ustawowej zawartej w ww. art. 4 ust. 2 u.c.p.g. doszło w postanowieniach regulaminu w części zobowiązującej właścicieli nieruchomości do niedopuszczania do zachwaszczenia nieruchomości, a także w części zobowiązującej do utrzymania drożności przepustów i zjazdów do nieruchomości wraz z pielęgnacją zieleni przyległej do nieruchomości). Także w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 11.05.2011r. o sygn. II SA/Gd 244/11 stwierdzono, że ustawodawca nie upoważnił Rady do określania stanu, w jakim nieruchomość ma być utrzymywana. Z tego też względu za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w **§ 3 ust. 14 regulaminu** zobowiązującą właściciela nieruchomości do jej wykaszania minimum raz w roku przed zakwitaniem i wysiewem chwastów. Dodatkowo należy wskazać, iż dbanie o estetykę nieruchomości w postaci utrzymywania w należytym stanie zieleni na jej terenie jest indywidualną sprawą każdego z właścicieli nieruchomości. Przepis kompetencyjny nie daje radzie gminy możliwości do nakładania w tym zakresie jakichkolwiek obowiązków (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 59/07, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 roku sygn. akt II SA/Wr 424/07, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 611/08, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Brak jest również podstaw do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku utrzymywania w należytym stanie sanitarnym miejsc przeznaczonych do gromadzenia odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych (**§ 4 ust. 1 pkt 2 regulaminu**). Przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnia Radę Gminy do określenia w regulaminie wyłącznie warunków rozmieszczania pojemników na opady komunalne i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym - nie zaś stanowienia w zakresie miejsc ustawienia pojemników na odpady. Wprowadzenie do treści przedmiotowej uchwały powyższego postanowienia oznacza rozszerzenie w sposób nieuprawniony obowiązków właścicieli nieruchomości, określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 618/11, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przekroczeniem ustawowej kompetencji przyznanej Radzie Gminy jest również zapis **§ 4 ust. 1 pkt 4 regulaminu** nakładający na właścicieli nieruchomości obowiązek terminowego regulowania należności za odbieranie i gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz zapis **§ 4 ust. 1 pkt 5 regulaminu**, wskazujący podmioty wykonujące obowiązki właściciela nieruchomości na terenach użyteczności publicznej będących własnością Gminy Wilkowice.

W **§ 6 ust. 2 regulaminu** Rada Gminy postanowiła, iż „pojemniki muszą spełniać wymagania określone odpowiednimi normami i być utrzymywane w odpowiednim stanie sanitarnym i technicznym (w stanie nieuszkodzonym), w sposób uniemożliwiający dostęp zwierzętom. Opróżniony pojemnik nie powinien wydzielać nieprzyjemnego zapachu.” Analizując powyższy przepis należy stwierdzić, iż użyte w tym przepisie sformułowanie „opróżniony pojemnik nie powinien wydzielać nieprzyjemnego zapachu” jest nieprecyzyjne i może być niezrozumiałe dla przeciętnego adresata, czego skutkiem może być brak świadomości po jego stronie, jak należy prawidłowo ten obowiązek wykonać. Zdaniem organu nadzoru, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Przytoczony fragment regulaminu nie spełnia tego warunku.

W przepisie **§ 7 ust. 1 regulaminu** Rada Gminy nałożyła na właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, wytwarzający odpady i prowadzący działalność gospodarczą, kierujący placówkami oświatowymi, zdrowia, obowiązek dostosowania pojemności pojemników do swych indywidualnych potrzeb, biorąc pod uwagę cykl odbioru oraz miesięczne wskaźniki określone w § 7 ust. 1

pkt 1-15 regulaminu. W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy. Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnia organ stanowiący gminy do określenia 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 dwóch wartości: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników. Nakaz uwzględnienia podanych wskaźników stanowi skierowaną do rady gminy wytyczną, która winna być zastosowana przy określaniu rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Uwzględnienie powyższych czynników winno zatem nastąpić przed ustaleniem minimalnej pojemności pojemników do zbierania odpadów i określenia jej w uchwale. Przepisy uchwały nie mogą wyznaczać poziomu wytworzenia odpadów na nieruchomościach bowiem ustawa nie zawiera upoważnienia dla rady gminy w tym zakresie. Uchwała nie może nakładać na właścicieli nieruchomości obowiązku uwzględnienia ustalonych normatywnie w uchwale wskaźników nagromadzenia odpadów, jak ma to miejsce w przedmiotowej uchwale. Powinna ona określać w sposób jasny i zrozumiały dla adresatów minimalną pojemność pojemnika na odpady komunalne, w jaki należy wyposażyć nieruchomość (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 kwietnia 2016r. sygn. akt II SA/Gl 177/16 II SA/Gl 177/16). Z tego też względu konieczne jest również wyeliminowanie z obrotu prawnego **§ 8 ust. 1 oraz § 8 ust. 3 regulaminu** w zakresie, w jakim odsyła do zakwestionowanej regulacji zawartej w § 7 regulaminu.

Za niezgodny z prawem należy uznać również **§ 8 ust. 4 pkt 3 zdanie drugie regulaminu**. Przepisem tym Rada wprowadziła zakaz umieszczania zużytego sprzętu łącznie z innymi odpadami. W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja nie stanowi materii regulaminu. Wprowadzenie tego rodzaju zakazu dla adresatów uchwały pozbawione jest podstaw prawnych. Z tego też względu za niezgodne z prawem należy uznać również postanowienie zawarte w **§ 8 ust. 4 pkt 4 lit. a regulaminu** zakazujące składowania akumulatorów, świetlówek, opakowań po środkach chemicznych oraz innych chemikaliów razem z innymi odpadami komunalnymi.

W **§ 8 ust. 5 przedmiotowego regulaminu** Rada nałożyła na właściciela nieruchomości w przypadku organizowania wszelkiego rodzaju imprez, niepodlegających ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 20 marca 2009r. obowiązek zapewnienia wystarczającej ilości urządzeń do zbierania odpadów komunalnych, jak również utrzymania czystości wokół nich oraz niezwłocznego usuwania urządzeń po zakończeniu oczyszczania terenu. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż o sposobie pozbywania się odpadów powstałych w czasie trwania imprez decydują organizator imprezy i właściciel nieruchomości. Rada nie jest uprawniona do ingerowania w tym zakresie w stosunki cywilnoprawne.

W **§ 10 ust. 9 regulaminu** Rada Gminy wskazała adres Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych dla mieszkańców gminy Wilkowice oraz poinformowała, iż zarówno zasady funkcjonowania, jak i szczegółowy zakres świadczenia usług przez punkt zostanie określony odrębnie oraz podany do publicznej wiadomości na stronie internetowej Urzędu Gminy Wilkowice. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa regulacja nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 ustawy, bowiem regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach stanowi akt prawa miejscowego i nie może zawierać postanowień, które mają charakter informacyjny.

Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w **§ 10 ust. 10 regulaminu** została już uregulowana w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a zwłaszcza w art. 5 ust. 1 pkt 2. Ponowne regulowanie tych kwestii przez Radę Gminy i modyfikowanie przepisów ustawowych we wskazanym zakresie stanowi istotne naruszenie prawa. Podobnie obowiązek nałożony na właściciela nieruchomości w **§ 10 ust. 11 regulaminu** wynika z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy.

W ocenie organu nadzoru przepis **§ 10 ust. 13 regulaminu** wprowadzający możliwość instalowania odrębnych liczników do pomiaru zużycia wody przekracza delegację ustawową, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy.

Za niemieszczące się w delegacji ustawowej należy uznać również postanowienia zawarte w **§ 11 i § 12 regulaminu**.

Przepisem **§ 14 ust. 4 regulaminu** Rada Gminy wprowadziła obowiązek posiadania odpowiedniej tabliczki informacyjnej na obiekcie pilnowanym przez psy. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja 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. Stanowisko to potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 446/15, w którym Sąd uznał, że wprowadzenie obowiązku oznakowania tabliczką ostrzegawczą posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 14 ust. 6 regulaminu Rada Gminy wprowadziła zakaz wprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci. Należy wskazać, iż przepis ten narusza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Z powołanej normy prawnej wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie całkowitego zakazu wprowadzania wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie potwierdza również judykatura m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2014 r. sygn. akt II OSK 654/14 oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 789/13 oraz z dnia 3 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 507/13, we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 153/14, Łodzi z dnia: 24 listopada 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 692/15, 13 sierpnia 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 434/15, 2 marca 2016 r. sygn. akt II SA/Łd 1117/15, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W § 16 ust. 3 regulaminu Rada Gminy przyjęła, iż w przypadkach uzasadnionych stanem zagrożenia sanitarnego, dodatkowe terminy przeprowadzenia deratyzacji podane zostaną do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia. Postanowienie to nienależyście wypełnia delegację, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy wyznaczenie obszarów podlegających deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia stanowi wyłączną kompetencję rady gminy. Nie istnieją żadne przepisy prawne pozwalające na wprowadzenie do regulaminu utrzymania czystości i porządku, postanowień dotyczących przeprowadzenia deratyzacji w każdym przypadku uzasadnionym stanem zagrożenia sanitarnego na terenie nieruchomości. Organ stanowiący zobowiązany jest do ścisłego wypełnienia dyspozycji, wskazanej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Zgodnie z **§ 17 regulaminu** nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z niniejszego regulaminu sprawuje Wójt Gminy Wilkowice. Postanowienie to wykracza poza zakres upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy. Ustawodawca nie upoważnił bowiem rady gminy do objęcia regulaminem spraw dotyczących wykonywania czynności nadzorczych w zakresie stosowania postanowień przedmiotowego regulaminu. Co więcej, sam ustawodawca uregulował tę materię w art. 5 ust. 6-9: „6. Nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust. 1-4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. 7. W przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1-4, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku. 8. Ust. 7 nie dotyczy obowiązków, o których mowa w ust. 1 pkt 3-3b. 9. Wykonywanie decyzji, o której mowa w ust. 7, podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014r. poz. 1619, z późn. zm.).” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1459/14).

Organ nadzoru dodaje, że również wyjaśnienia Zastępcy Wójta Gminy Wilkowice złożone w trakcie toczącego się postępowania nadzorczego odnośnie pozostałych zakwestionowanych przez organ nadzoru postanowień uchwały nie zasługują na uwzględnienie z wyżej wymienionych powodów.

Tym samym uchwałę Nr XXIV/205/2016 Rady Gminy Wilkowice z dnia 13 lipca 2016r. ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak