Warszawa, dnia 22 maja 2020 r.

|  |
| --- |
| **ORZEL** WOJEWODA MAZOWIECKI |
|  |

WNP-R.4131.6.2020.MN

### Rada Gminy Pniewy

**Pniewy 2**

**02-652 Pniewy**

## Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

**stwierdzam nieważność:**

uchwały Rady Gminy Pniewy z dnia 30 marca 2020 r. Nr XXV.138.20 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pniewy.

Uzasadnienie

Rada Gminy Pniewy, powołując się na zapisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010), podjęła uchwałę wprowadzającą regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pniewy.

Uchwalając wskazany wyżej Regulamin Rada wykonała obowiązek nałożony na nią art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten z jednej strony nakłada na Radę obowiązek uchwalenia regulaminu, zastrzegając, że jest on prawem miejscowym, z drugiej strony uprawnia Radę do wprowadzenia w nim regulacji szczegółowych, odpowiednich dla danej gminy w zakresie utrzymania porządku i czystości. Takie ukształtowanie przepisu jest realizacją zasady konstytucyjnej, wynikającej z art. 163 Konstytucji RP, który to stanowi, że:

*„Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.”.*

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na redakcję art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ust. 2 tego przepisu wskazano, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie szczegółowo wskazanym w tym przepisie. Należy podkreślić, że ustawodawca, z jednej strony, celowo nie posłużył się zwrotem „reguluje w szczególności” lub podobnym, ale w sposób enumeratywny wymienił dziedziny których regulamin ma dotyczyć. Z drugiej zaś strony przepis ten stanowi wyraźnie, że regulamin określa szczegółowe zasady, a więc nie zasady ogólne czy wymienione w innych przepisach. Tak więc już sama wykładnia systemowa i językowa wskazanego przepisu art. 4 ustawy w obowiązującym brzmieniu wskazuje na fakt, że w regulaminie winny znaleźć się jedynie i wyłącznie treści określone w ust. 2 i 3 tego przepisu. Zawarcie jakichkolwiek regulacji, do których wprowadzenia nie upoważnia wskazany przepis, stanowi naruszenie prawa wobec braku podstawy prawnej takich zapisów. Jednocześnie naruszeniem prawa jest brak uregulowania szczegółowych zasad utrzymania porządku i czystości w gminie w zakresie wskazanym w tym przepisie. Należy zatem uznać, że jedynie regulamin w sposób ścisły odpowiadający treści art. 4 ustawy, a więc zawierający jedynie regulacje, do których zobowiązuje ten przepis, nie powtarzający zapisów ustawowych, a jednocześnie regulujący wszystkie kwestie objęte zapisem art. 4 ustawy, może być uznany za zgodny z prawem.

Tymczasem od 1996 r., w którym to wprowadzono ustawę w życie, nastąpiło uściślenie i zawężenie uprawnień Rady w zakresie obowiązków określanych regulaminem.

Jak pisze w komentarzu do art. 4 ustawy Wojciech Radecki:

*„To zawężenie w porównaniu z tekstem pierwotnym (…) ma głęboki sens, jeśli zważyć, że w obowiązującym stanie prawnym każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie wydanym na podstawie art. 4 jest wykroczeniem z art. 10 ust. 2 ustawy. Zbyt daleko posunięta dowolność w określaniu obowiązków budziłaby zasadnicze wątpliwości co do zgodności z zasadą państwa prawa.”.*

W obecnym stanie prawnym zapis art. 10 ust. 2a ustawy brzmi:

*„Karze określonej w ust.2 podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie.”*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 28 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/GI/ 998/07, stwierdził :

*„Przedmiotem regulacji prawa miejscowego mogą być jedynie kwestie wynikające z upoważnień ustawowych. Interpretacja takich upoważnień, zwłaszcza w sytuacji gdy stanowią one źródło obowiązków nakładanych na adresatów przepisów, nie może być rozszerzająca.”.*

Tymczasem Załącznik do uchwały Rady Gminy Pniewy, stanowiący Regulamin, zawiera powtórzenia zapisów ustawowych, a także regulacje, do których podjęcia nie upoważnia art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto, Regulamin nie obejmuje wszystkich wymaganych ustawą regulacji, co, jak zaznaczono wyżej, determinuje ocenę badanego aktu. Dotyczy to przede wszystkim braku odniesienia w § 10 i § 12 Regulaminu do wszystkich frakcji odpadów, wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i b: odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek.

W § 14 ust. 2 natomiast nie określono minimalnej częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych, co nakazuje ustawa.

W § 2 ust. 4 Regulaminu wprowadzono obowiązek skierowany do właścicieli nieruchomości, dotyczący gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub oczyszczania ich przez przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych przy braku sieci kanalizacyjnej. Zapis ten jest niedopuszczalny, gdyż obowiązek ten został uregulowany aktem prawnym wyższej rangi, a więc przepisem ustawowym tj. w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powtórzenie zatem tego zapisu w uchwale wprowadzającej regulamin, w zmienionej formie jest niedopuszczalne.

Z kolei w § 3 Regulaminu zapisano:

1. właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, tj. chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości
2. obowiązek oczyszczania ze śniegu i lodu winien być realizowany przez odgarnięcie w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów. Piasek użyty do tego celu należy uprzątnąć po ustaniu przyczyny jego zastosowania.

Zapis ten w punkcie 1. stanowi niedopuszczalną modyfikację i powtórzenie zapisu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, a w punkcie 2. wprowadza, z przekroczeniem upoważnień ustawowych, obowiązek odgarnięcia śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń miejsce niepowodującej zakłóceń w ruchu.

W wyroku WSA w Kielcach, sygn. akt II SA/Ke 1047/19 stwierdzono:

*„Prokurator trafnie podnosi, że unormowanie to nie realizuje normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, a stanowi kompilację treści tego przepisu i art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy upoważnił radę gminy do określenia wymagań w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie nieruchomości obejmujących uprzątanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. W odróżnieniu od art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. Kwestie zaś usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych "wzdłuż nieruchomości" reguluje art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, a nie jej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.b. Wykładnia obu tych przepisów prowadzi do wniosku, że ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie reguluje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b - zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. chodnika położonego wzdłuż nieruchomości, co oznacza, że w zakresie tego obowiązku brak jest podstaw do jego powtarzania w regulaminie (por. wyrok: WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. II SA/Ke 786/19 i tam powołane wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2019 r., sygn. IV SA/Po 365/19, w Bydgoszczy z dnia 4 września 2019 r., sygn. II SA/Bd 506/19, w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Gd 80/19, w Poznaniu z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. IV SA/Po 1060/15).”.*

Ponadto, jak stwierdzono w dalszej części wskazanego wyżej wyroku:

*„Dodatkowo w kwestionowanym przepisie uchwały rozszerzono obowiązki właścicieli nieruchomości poprzez ich zobowiązanie do gromadzenia uprzątniętego błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń na skraju chodnika od strony jezdni, w taki sposób, aby nie powodowało to szkód w mieniu, nie utrudniało ruchu i nie zagrażało przechodniom, pojazdom, istniejącej zieleni, z zachowaniem możliwości odpływu wody do kanalizacji deszczowej. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy zezwala radzie gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątania błota, śniegu lodu i zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia. Obowiązek gromadzenia ww. zanieczyszczeń, jak i określenie sposobu ich gromadzenia przekracza pojęcie "uprzątnięcia", o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b i art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy (por. wyroki WSA: w Gliwicach z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. II SA/Gl 258/14; w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r., sygn. IV SA/Po 446/15).”.*

Zapis § 4 ust. 3 Regulaminu jest wadliwy, ponieważ jest niezupełnym i nieprawidłowym rozwinięciem zapisu art. 4 ust. 2 pkt 1d ustawy: Regulamin ma określać zasady mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, co powinno oznaczać wskazanie, gdzie i pod jakimi warunkami można: umyć samochód poza myjnią oraz naprawić samochód poza warsztatem naprawczym. Regulacja podjęta przez Radę w tym zakresie narusza prawo w sposób istotny.

W § 6 ust. 3 nieprawidłowy jest zapis o możliwości odstąpienia od ustaleń Regulaminu, dotyczących określenia pojemników na odpady, „w porozumieniu z przedsiębiorcą odbierającym odpady”. Regulacje Rady w zakresie rodzajów pojemników mają charakter wiążący.

W § 9 ust. 1 nie zawiera ograniczenia, iż kompostowanie może dotyczyć tylko nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi (art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy).

Nieuprawniony jest również zapis § 11 Regulaminu wprowadzający szereg zakazów w zakresie gromadzenia odpadów – np. śniegu, gruzu popiołu w pojemnikach na odpady komunalne. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 15 września 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 386/15:

*„Odnosząc się do zakazu ustanowionego w § 19 pkt 1 uchwały stwierdzić trzeba, że jak już wcześniej wspomniano wprowadzanie dodatkowych zakazów w zakresie postępowania z odpadami w uchwale w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie mieści się w kompetencjach Rady Miejskiej. Do ustanowienia zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne pewnych substancji oraz rodzajów odpadów nie upoważniają również art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy uprawniające m.in. do określenia warunków utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego.”.*

Podobnie nieuprawniony i przekraczający upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku gminach jest zapis § 17 ust. 1 uchwały zobowiązujący właścicieli do utrzymywania zwierząt domowych na terenie swojej nieruchomości oraz zakaz uwalniania i wypuszczania zwierzęcia na zewnątrz nieruchomości. Wprowadzenie określonych wyżej zapisów jako przekroczenie upoważnienia ustawowego i nakładanie obowiązków bez wymaganej podstawy prawnej, stanowi o ich niedopuszczalności – podobnie stwierdził WSA w Kielcach w wyroku z dnia 11 grudnia 2019 roku sygn. akt II SA/Ke 719/19.

Również określone w § 17 ust. 2 i 3 obowiązki wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, poprzez uregulowanie polegające na wprowadzeniu generalnego nakazu, przekraczają upoważnienie ustawowe. Jak stwierdził WSA w Kielcach w wyroku z dnia 12 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Ke 1047/19:

*„Delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Niewątpliwie nakaz wyprowadzania na terenach publicznie dostępnych psów na smyczy i w kagańcu służy osiągnięciu celów ustawowych przewidzianych w przepisie, który stanowił podstawę prawną podjęcia zaskarżonej uchwały. Niemniej - jak wszelkie ograniczenia praw jednostki także ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków - obowiązki te muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, nieprzewidującego żadnych wyjątków uzasadniających odstąpienie od tego obowiązku narusza powyższą zasadę. Należy bowiem zwrócić uwagę na art. 20a ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.), zgodnie z którym osoba niepełnosprawna nie jest zobowiązana do zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy. Ponadto, kwestia wyprowadzania psów w miejscach publicznych została uregulowana w art. 10a ust. 3ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 756 z późn. zm.), zgodnie z którym zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy. Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy ze względu na uwarunkowania indywidualne dotyczące tych zwierząt prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania niezgodne z regulaminem utrzymania czystości i porządku w gminach, które z kolei w świetle innych obowiązujących przepisów prawa w tym o randze ustawowej są zachowaniami legalnymi. Prawodawca lokalny ustalił w Regulaminie, sposób bezwarunkowy, zbyt daleko idące obowiązki dla właścicieli psów. Nie uwzględnił bowiem szczególnych sytuacji, które pozwalają na odstąpienie od generalnego nakazu wyprowadzania psów jedynie na smyczy. Prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy byłaby treść przewidująca wyjątki uzasadniające odstąpienie od obowiązku wyprowadzania psów w obroży i w kagańcu, wynikające np. z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (por. wyroki NSA: z dnia 13 września 2012 r., sygn. II OSK 1492/12, z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 2678/15; wyroki WSA w Kielcach z dnia 16 listopada 2017 r., sygn. II SA/Ke 703/17, z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. II SA/Ke 728/19, wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 października 2019 r., sygn. II SA/Kr 808/19).”*

Nie są również prawidłowe zapisy § 18 ust. 1 i 3. W ust. 1 wprowadzono w sposób nieuprawniony całkowity zakaz chowu i utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, a w ust. 3 wprowadzono bez podstawy prawnej bezwzględny zakaz wypasania zwierząt na terenach sportowo rekreacyjnych. Jak wynika z wyroku WSA w Gdańsku z dnia 4 grudnia 2019 roku, sygn. akt II SA/Gd 386/19:

*„W art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. upoważniono prawodawcę lokalnego do ustanowienia w regulaminie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, a także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Z treści przepisu wynika zatem, że zakaz utrzymania zwierząt gospodarskich nie może dotyczyć całego terenu wyłączonego z produkcji rolniczej, a jedynie określonego obszaru lub poszczególnych nieruchomości, a ponadto, nie obejmuje on wskazywania przypadków, w których chów zwierząt gospodarskich będzie dopuszczony (por. wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 marca 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 180/17.”*

W końcu też żaden z zapisów ustawy nie daje podstaw do wprowadzenia do Regulaminu § 20, w którym to wskazano, że upoważnieni przez Wójta pracownicy oraz jednostki są uprawnieni do wykonywania czynności kontrolnych w zakresie stosowania postanowień Regulaminu.

Wobec wskazanych uchybień, w sytuacji, gdy Rada, tworząc Regulamin, nie określiła wszystkich wymaganych ustawą regulacji, konieczne jest wyeliminowanie w całości uchwały z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.