

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

NK-II.4131.181.2014.BG

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz.594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/203/14 Rady Gminy Białowieża z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białowieża.

UZASADNIENIE

W dniu 7 listopada 2014 r. Rada Gminy Białowieża podjęła uchwałę Nr XXXIV/203/14 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białowieża, która w dniu 18 listopada 2014 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 19 listopada 2014 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.), 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.

Katalog zagadnień uregulowanych w tym przepisie ma charakter zamknięty, co oznacza, że organy stanowiące nie mogą określać w regulaminach czystości i porządku kwestii, które wykraczają poza jego zakres. W doktrynie i orzecznictwie ugruntował się

pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji, co oznacza, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99, OTK 2000/5/141).

Nawiązując do merytorycznych ustaleń dokonanych przez Radę Gminy Białowieża, należy zwrócić uwagę na przekroczenie ustawowej kompetencji rady gminy w zapisie zawartym w § 3 ust. 9 Regulaminu nakładającym na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia niezwłocznie po opadach: błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z powierzchni chodników położonych wzdłuż nieruchomości. W opisanym materii, na niesłuszność takich uregulowań wskazuje obowiązujące orzecznictwo, konkretnie w tym przypadku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (sygn. II SA/Po 741/13), w wydanym w dniu 9 września 2013 r. wyroku stwierdza „ Niezgodne z prawem jest określenie przez radę gminy, zgodnie z którym właściciele nieruchomości powinni uprzątnąć błoto, śnieg, lód z chodników położonych wzdłuż nieruchomości niezwłocznie, ponieważ określenie częstotliwości wykonywania tych obowiązków nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1”.

Należy zwrócić uwagę również na treść art. 4 ust. 2 pkt 6 cyt. wyżej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, iż regulamin gminny ma określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwościami dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Już zatem analiza przytoczonego przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie w zestawieniu z wprowadzonymi przedmiotowym Regulaminem zapisami § 4 ust. 6 wskazuje na istotne naruszenie prawa. Z ww. przepisu ustawy wynika jednoznacznie, że obowiązkiem osób utrzymujących zwierzęta domowe jest ochrona przed zagrożeniami, uciążliwościami czy zanieczyszczeniami terenów. W ramach powyższej kompetencji nieuprawnionym jest formułowanie i nakładanie na właścicieli oraz osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w tym psy określonych obowiązków i zakazów. Intencją ustawodawcy było bowiem aby właściwa rada w uchwalonym przez siebie regulaminie utrzymania czystości i porządku, określiła obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe,

mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W kontekście powyższego zapis § 4 ust. 6 załącznika do ww. uchwały, gdzie wprowadzono zakaz wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu, zawarty został bez podstawy prawnej.

Wskazać należy, iż ustawodawca nie upoważnił rady do formułowania zakazów wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej 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. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie potwierdza również judykatura m.in. w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2013 r. (sygn. akt II SA/Go1045/12), w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 46/13), w wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2058/11).

Ponadto, istotnym w powyższej kwestii jest również fakt, iż zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Na podstawie tego przepisu ustawy ustrojowej rada gminy posiada umocowanie do stanowienia w przedmiocie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uchwała taka, w myśl przywołanego przepisu, jest aktem prawa miejscowego. Zatem, sprawy korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej powinny być uregulowane w odrębnej uchwale, a tym samym, zdaniem organu nadzoru, nie powinny stanowić części regulacji regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, tym bardziej, że nie mieszczą się one w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 425/13).

Ponadto, zgodnie z art. 4 ust 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uchwalony przez organ stanowiący regulamin, winien w swojej treści precyzyjnie określać obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania. Jest to jeden z obligatoryjnych elementów regulaminu.

Natomiast, Rada Gminy Białowieża w rozdziale 10 Regulaminu ustaliła, w § 25, iż *właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi zobowiązani są do przeprowadzania, co najmniej raz w roku, deratyzacji na terenie nieruchomości, zaś obowiązek ten w odniesieniu do właścicieli budynków jednorodzinnych, może być realizowany tylko w miarę potrzeby, zaś w § 26, iż w przypadku wystąpienia populacji gryzoni,*

stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt Gminy Białowieża określi, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz, poprzez zarządzenie, termin jej przeprowadzenia". Również w § 27 ww. uchwały ustalono, iż „koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości”.

W ocenie organu nadzoru nie sposób uznać, iż powyższe zapisy uchwały stanowią wypełnienie upoważnienia ustawowego.

W wyroku z dnia 28 lutego 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (sygn. akt: II SA/Ol 46/13) w odniesieniu do analogicznej sprawy przyjął, iż wskazanie w sposób niedookreślony nie pozwala na przyjęcie, że doszło do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Sformułowania użyte w uchwale nie oznaczają zatem ani wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji ani wyznaczenia terminów jej przeprowadzania.

Celem upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji było zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania) wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji, nie zaś, tak jak uczyniono, określenia częstotliwości dokonywania deratyzacji. Tym bardziej za niedopuszczalny należało uznać zapis obligujący do przeprowadzania deratyzacji „w miarę potrzeby". Jest to pojęcie ogólne, nieprecyzyjne, dające możliwości wypełniania różnymi treściami w zależności od tego, kto miałby te potrzeby oceniać. Użycie takich sformułowań w akcie prawnym jest niedopuszczalne (tak: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 340/13).

Powyższy rozdział Regulaminu, wadliwy w całości, stanowi o tym, że Regulamin nie zawiera wszystkich obligatoryjnych ustaleń, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Konkludując, w toku badania legalności omawianego aktu prawnego, organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Gminy Białowieża uregulowania zawarte w Załączniku do uchwały Rady Gminy Białowieża Nr XXXIV/203/14 z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białowieża i objęte sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, naruszają przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wskutek braku pełnej realizacji dyspozycji upoważnienia ustawowego lub jego przekroczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Jednocześnie informuję, że stosownie do postanowień art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymuje:

Rada Gminy Białowieża

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli