

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.152.2015.AKR**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515),

**stwierdzam nieważność**

§ 3 pkt 4, § 8 pkt 2, § 29 w części: „przez okres 1 roku”, § 33 w części: „gołębi” oraz § 40 załącznika nr 1 do uchwały Nr XIV/115/15 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 30 października 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łapy.

**UZASADNIENIE**

W dniu 30 października 2015 r. Rada Miejska w Łapach podjęła uchwałę Nr XIV/115/15 w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łapy, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 listopada 2015 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, to jest art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399, z późn. zm.), zwanej dalej „u.c.p.g.”.

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru w dniu 23 listopada 2015 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

Rada Miejska w Łapach, powołując się na art. 4 u.c.p.g. oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łapy, zwany dalej „regulaminem”.

Przepis art. 4 u.c.p.g. upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w zakresie

określonym w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 powyższej ustawy.

Postanowienia regulaminu muszą więc odnosić się do wszystkich punktów określonych w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., jednocześnie niedopuszczalne są uregulowania wykraczające poza zakres delegacji ustawowej.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób istotny narusza prawo, bowiem postanowienia te wykraczają poza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 u.c.p.g.

Należy podkreślić, iż obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążące na właścicielu nieruchomości nie mogą zostać sformułowane w dowolnej formie. Organ stanowiący gminy nie może w sposób niczym nieograniczony nakładać obowiązków związanych z estetyką i porządkiem na terenie gminy, ani określać powinności właścicieli nieruchomości w zakresie pielęgnacji roślin. Uprzątnięcie zanieczyszczeń ustawodawca ograniczył do części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś do koszenia i usuwania traw i innej roślinności na terenach zielonych oraz grabienia i usuwania opadłych liści na danej nieruchomości jak wskazano § 3 pkt 4 regulaminu.

Jednocześnie podkreślić należy, iż pojęcie "utrzymanie porządku" ogranicza się do gromadzenia, zbierania i usuwania odpadów komunalnych, nie zaś do podejmowania czynności wskazanych w przedmiotowym regulaminie.

W świetle powyższego, na uwagę zasługuje pogląd wyrażony w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 9 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Lu 9/07 zgodnie, z którym „zapisy dotyczące nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie ochrony zieleni jako wykraczające poza katalog spraw określonych w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i nie znajdujące upoważnienia w innych ustawach - naruszają prawo w sposób istotny”.

Ponadto, „regulamin czystości i porządku nie może wykraczać poza materie przewidziane w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, przepis ten bowiem stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 października 2008 r., sygn. akt II SA/OI 417/08).

Zgodnie z treścią § 8 pkt 2 regulaminu właściciele nieruchomości są zobowiązani do

podjęcia działań likwidujących lub co najmniej ograniczających śliskość, przy czym piasek bądź kruszywo naturalne lub sztuczne użyte do tych celów należy uprzątnąć z chodnika po ustaniu przyczyn ich użycia.

Nakładając na właścicieli nieruchomości obowiązek usuwania śliskości na chodniku Rada Gminy wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 156/11 „w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. ustawodawca uregulował kwestię utrzymywania w czystości chodników położonych wzdłuż nieruchomości, obligując właścicieli tychże nieruchomości do uprzątnięcia z nich błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Brak jest w związku z tym możliwości (w ramach delegacji określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 "b" u.c.p.g.) nałożenia na nich obowiązku podejmowania dodatkowych działań usuwających (likwidujących) lub ograniczających śliskość chodnika”.

Stosownie do postanowień § 29 kwestionowanego regulaminu właściciel nieruchomości zobowiązany jest do „przechowywania dokumentów potwierdzających opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz opróżniania toalet przenośnych (umów, a także dowodów płacenia za takie usługi) przez okres 1 roku”.

W ocenie organu nadzoru, popartej orzecznictwem sądów administracyjnych (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 maja 2010 r., sygn. akt. II SA/Sz 162/10), taka regulacja stanowi naruszenie art. 4 ust. 2 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi. Powyższy przepis nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek udokumentowania, w formie umowy i dowodów uiszczania opłat, korzystania z usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych, jednak nie wskazuje okresu przez jaki dowody uiszczania tych opłat winny być przechowywane przez właścicieli nieruchomości. Jednocześnie, wskazane wyżej przepisy ustawy nie przyznają organowi stanowiącemu gminy uprawnienia do wyznaczania takich terminów w regulaminie utrzymania czystości i porządku. Tym samym, nałożenie przez Radę Miejską w Łapach obowiązku przechowywania określonych dokumentów przez konkretny okres (1 rok) wykracza poza

delegację ustawową.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. rada określa w regulaminie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. W Rozdziale VII przedmiotowego regulaminu Rada określiła „Wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym, także zakaz ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach”, w § 33 wprowadzając ograniczenia dotyczące „trzymania” gołębi na terenie nieruchomości. Powyższe stanowi naruszenie art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133, poz. 921 z późn. zm.). Przywołany przepis ustawy zawiera bowiem definicję pojęcia zwierząt gospodarskich, wymieniając w katalogu zamkniętym zwierzęta, które mogą być zaliczone do tej kategorii.

Zatem, z uwagi na fakt, że powyższa ustawa nie zalicza do kategorii zwierząt gospodarskich gołębi, uznać należy, iż zamieszczenie w § 33 uchwały zapisu dotyczącego gołębi, a tym samym zaliczenie ich do zwierząt gospodarskich, stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa.

Bezspornym jest, że Rada musi posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie, a treść postanowień podjętej przez nią uchwały musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie. Realizując swoje kompetencje organ stanowiący gminy musi więc ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Tym samym nakładanie jakichkolwiek obowiązków na mieszkańców gminy może następować jedynie w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, a więc akt generalny, abstrakcyjny i obowiązujący powszechnie na terenie danej gminy. Natomiast, aby podjąć uchwałę w formie aktu prawa miejscowego, musi istnieć wyraźna podstawa w przepisach ustawowych. Zatem w przedmiotowej sprawie, Rada Miejska w Łapach powinna powołać się na konkretny przepis ustawy umożliwiający podjęcie uchwały w sprawie zobowiązania właścicieli nieruchomości do zwalczania rośliny z gatunku barszcz Sosnowskiego.

W ocenie organu nadzoru, żaden przepis prawa nie zawiera upoważnienia dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w przedmiotowej materii, w szczególności do wydania aktu prawa miejscowego, co oznacza, że Rada Miejska w Łapach podejmując przedmiotową uchwałę uregulowała sprawy nie leżące w jej ustawowych kompetencjach, naruszając jednocześnie określoną w art. 7 Konstytucji zasadę

legalizmu. Zasada ta wymaga, by akt podjęty przez dany organ – w tym wypadku uchwała Rady - odpowiadał wymogom legalności.

Wskazać również należy, że żaden z przywołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów nie przyznaje radzie gminy kompetencji do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku „likwidacji z terenu swoich posesji roślin stanowiących zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, w tym w szczególności gatunku barszcz Sosnowskiego”.

Reasumując, każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntowała się opinia dotycząca dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym – zakaz stosowania wykładni rozszerzającej. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto wymaga podkreślenia, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie jej nieważności, w części, jest w pełni uzasadnione.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:  
Rada Miejska w Łapach