

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.174.2015.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 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/89/15 Rady Miejskiej w Knyszynie z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Knyszyn.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 30 listopada 2015 r. Rada Miejska w Knyszynie podjęła uchwałę Nr XI/89/15 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Knyszyn, która w dniu 8 grudnia 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 15 grudnia 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W toku badania legalności przedmiotowego Regulaminu, organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Miejską uregulowania stanowią przekroczenie delegacji ustawowej określonej w 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 „ustawą”.

Należy podkreślić, iż obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążące na właścicielu nieruchomości nie mogą zostać sformułowane w sposób dowolny. Organ stanowiący gminy nie może w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków związanych z estetyką i porządkiem na terenie gminy. Zauważyć ponadto należy, iż pojęcie "utrzymanie porządku" ogranicza się do gromadzenia, zbierania i usuwania odpadów komunalnych, nie zaś do uprzątnięcia z terenu nieruchomości wraków pojazdów mechanicznych (§ 2 pkt 8 badanego Regulaminu), utrzymania nieruchomości w należyтым stanie sanitarno-higienicznym (§ 2 pkt 9), utrzymywania czystości na drogach (§ 2 pkt 19).

Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku WSA w Olsztynie z dnia 21 października 2008 r., (sygn. akt II SA/Ol 417/08), „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. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Wr 585/06) podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że regulacja art. 4 ust. 2 wspomnianej ustawy ma charakter wyczerpujący, tj. uchwalając na jej podstawie regulamin czystości i porządku, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień objętych regulaminem czystości i porządku, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem "w szczególności", "może określić", ale sformułowaniem "regulamin określa", co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej”.

Katalog spraw, które ustawodawca pozwolił radzie gminy ująć w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest zamknięty, a rada może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Takie rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie poprzez przepisy prawa miejscowego w sferę praw i wolności obywateli.

W ocenie organu nadzoru przepisy § 2 pkt 10, 12 niniejszego Regulaminu podjęte zostały bez wymaganej podstawy prawnej. Rada Miejska w Knyszynie mocą przedmiotowych postanowień załącznika do uchwały nałożyła odpowiednio na właścicieli nieruchomości obowiązek posypywania piaskiem chodnika oraz usuwanie nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości. Należy zauważyć, iż z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy wynika obowiązek unormowania w niniejszym Regulaminie wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń tylko z tych części nieruchomości, które służą do użytku publicznego. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy precyzyjnie ustala zakres obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących tej kwestii nakazując im utrzymanie porządku

i czystości poprzez 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, a czynność dotyczyć może jedynie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 633/08 oraz z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 611/08).

Dodatkowo należy stwierdzić nieuprawnioną modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy przez Radę Miejską w Knyszynie. Powyższy przepis wskazuje, iż właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych, w przeciwieństwie do obligatoryjnego obowiązku wynikającego z zapisów § 2 pkt 10 Regulaminu.

Zatem, obowiązki nałożone na właścicieli nieruchomości przez Radę Miejską w przytoczonych wyżej punktach § 2 badanego Regulaminu wykraczają poza materię zawartą w postanowieniach art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tym samym organ stanowiący gminy nie był umocowany do ich wprowadzenia jako powszechnie obowiązujących społeczność lokalną.

Stosownie do postanowień § 2 pkt 18 przedmiotowego Regulaminu, do obowiązków właścicieli nieruchomości należy „zgłaszanie Gminie faktu zauważenia bezdomnego psa lub zwierzęcia podejrzanego o wściekliznę”. W ocenie organu nadzoru, popartej stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu (wyrok z dnia 6 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Op 733/06), taka regulacja nie mieści się w delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy „rada gminy zobligowana jest do określenia w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (...). Rada Gminy nie może natomiast tego rodzaju obowiązków nakładać na osoby postronne, nie będące właścicielami lub opiekunami zwierząt domowych”.

Ponadto w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 424/07, wskazano, iż powyższe zagadnienie rada gminy powinna uregulować odrębną uchwałą, z uwagi na to, że „kwestie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt (art. 11 ustawy o ochronie zwierząt). Zadaniem legislacji gminnej wynikającej z upoważnienia z art. 4 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku

w gminach, jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (...). Upoważnienie to nie dotyczy możliwości ustalenia zasad postępowania ze zwierzętami bezdomnymi”.

Oceniając przepisy § 7 pkt 1, 2, 3, 4 Regulaminu z punktu widzenia legalności, stwierdzono, iż Rada Miejska regulując powyższą materię powtórzyła bądź też zmodyfikowała przepisy powszechnie obowiązujące zawarte w innych aktach normatywnych, a mianowicie:

1. problematykę spalania odpadów komunalnych na terenie otwartym, w pojemnikach oraz w instalacjach grzewczych budynków (§ 7 pkt 1) ustawodawca uregulował w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.). Zgodnie z treścią art. 31 ust. 7 ww. ustawy dopuszcza się spalanie zgromadzonych pozostałości roślinnych poza instalacjami i urządzeniami, chyba że są one objęte obowiązkiem selektywnego zbierania.
2. § 7 pkt 2 Regulaminu (zakaz stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska w celu usunięcia śniegu i lodu) wkracza w materię regulowaną na gruncie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach (Dz. U. z 2005 r. Nr 230, poz. 1960), które dopuszcza stosowanie określonych środków chemicznych.
3. kwestię malowania graffiti oraz zakaz umieszczania afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń w miejscu publicznym (§ 7 pkt 3, 4,) statuuje w art. 63a ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 poz. 1094 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

W § 7 pkt 5 Regulaminu uchwalono zakaz wprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu. Przedmiotowy zapis należy uznać za sprzeczny z prawem, gdyż zawarte w nim obowiązki, a w istocie zakazy wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej powinny wynikać z innych aktów, a mianowicie z regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wydawanych na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast w przypadku innych nieruchomości zgodnie z decyzją dysponujących nimi osób.

Ponadto, ustawodawca nie upoważnił rady gminy do formułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, lecz wyłącznie 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 490/13).

Zakwestionować należy także § 7 pkt 6 Regulaminu wprowadzający zakaz zakopywania padłych zwierząt. Należy zauważyć, iż sposób postępowania z padłymi zwierzętami reguluje ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r. poz. 947 z późn. zm.), gdzie art. 22 ust. 1 pkt 3 stanowi, iż właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością, obowiązani są utrzymywać ją w należytych stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobieżenia zakażeniom lub chorobom zakaźnym, w tym - usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości. Ponadto, wbrew wskazanemu zapisowi Regulaminu, w obowiązującym systemie prawa, zakaz zakopywania padłych zwierząt, nie jest zakazem bezwzględnym.

Zgodnie z art. 8 rozporządzenia (WE) NR 1069/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi martwe zwierzęta domowe mogą być bezpośrednio usuwane jako odpady przez zakopanie. Tym samym, regulacje prawne nie wykluczają organizowania miejsc stanowiących tzw. 'grzebowiska' dla padłych zwierząt na użytek osób trzecich.

W uchwale będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego Rada Miejska w § 11 Regulaminu zobowiązała organizatorów imprez masowych do wyposażenia miejsca danego wydarzenia w odpowiednie pojemniki oraz podpisania umowy z przedsiębiorcą na ich uprzątnięcie i opróżnianie.

W obowiązującym stanie prawnym, potwierdzonym stanowiskiem sądów administracyjnych, „organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2 - 4, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie, przepis w takim brzmieniu powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej” (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 994/08).

W postanowieniach § 19 pkt 2 lit. c Regulaminu Rada Miejska zawarła zapis, który ustanawia wobec właścicieli utrzymujących zwierzę domowe w postaci psa obowiązek umieszczenia odpowiednio oznakowanej tabliczki ze stosownym ostrzeżeniem.

W kontekście powyższego wskazać należy, że ograniczenia ustalane przez radę gminy w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi nie mogą obejmować nieruchomości, stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Zatem obowiązek odpowiedniego oznakowania nieruchomości, na terenie której poruszają się psy, należy uznać za wykraczający poza ustawowe upoważnienie (wyrok NSA z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1568/10).

Przeprowadzona kontrola legalności przedmiotowego Regulaminu wykazała, iż sformułowane w § 19 pkt 4 postanowienie odnośnie objęcia niniejszym aktem prawnym także zwierząt nieudomowionych, utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych, stanowi wykroczenie poza upoważnienie ustawowe przyznane organowi stanowiącemu gminy. Powyższe stanowisko zasługuje na aprobatę z uwagi na prezentowane orzecznictwo sądowno – administracyjne, zgodnie z którym „uznać należy, że tak oznaczone obowiązki nie wchodzą w zakres upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przepis ten dotyczy obowiązków osób utrzymujących jedynie zwierzęta domowe, stąd też uchwała nie może określać obowiązków właścicieli zwierząt nieudomowionych utrzymywanych w charakterze zwierząt domowych (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08)” - wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 446/15).

Rada Miejska w Knyszynie w § 22 Regulaminu zobowiązała do przeprowadzenia deratyzacji właścicieli nieruchomości, przy czym właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi zobowiązani zostali do przeprowadzania deratyzacji co najmniej raz w roku, a pozostali, tj. właściciele budynków jednorodzinnych, w miarę potrzeb. Natomiast w § 23 rada wskazała sposób postępowania w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stanowiąc, iż w takich przypadkach Burmistrz Knyszyna określi, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz zarządzi termin jej przeprowadzenia, a kosztami deratyzacji zostaną obciążeni właściciele nieruchomości (§ 24 Regulaminu).

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 jej przeprowadzenia, nie upoważniając rady do wskazywania podmiotów (właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/OL 145/11)

ani obciążenia ich kosztami jej przeprowadzania. Także zawarte w § 23 sędowanie uprawnień do wyznaczenia obszarów obowiązkowej deratyzacji i terminu na jej przeprowadzenie na Burmistrza Knyszyna w przypadku wystąpienia populacji gryzoni nie znajduje podstawy prawnej.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych w przedmiotowym zakresie „Zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, że celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Z analizy całego art. 4 ustawy wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy (...), ale konkretnych jej obszarów. Obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości na terenie całej gminy jest zatem naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Organ stanowiący winien zrealizować upoważnienie ustawowe pozostając ściśle w jego granicach, co oznacza, nie tylko zakaz regulowania materii nie określonych w upoważnieniu, ale i nakaz uregulowania wszystkiego, co zostało w nim wskazane” (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 212/10).

W wyroku z dnia 28 lutego 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (sygn. akt II SA/Ol 46/13) stwierdził, iż "Wyznaczyć" to: "oznaczyć, odgraniczyć, wyróżnić za pomocą znaków, określić jakąś wielkość za pomocą obliczeń" (mały słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 1087). Celem upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, 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. Ujęcie tego typu regulacji w sposób niedookreślony nie pozwala na przyjęcie, że doszło do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Dodać należy, iż obowiązki jakie określiła Rada Miejska w Knyszynie w niniejszym zakresie wynikają z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób u ludzi, w którym na właściciela, posiadacza lub zarządzającego nieruchomością nałożono obowiązek zwalczania gryzoni, insektów i szkodników.

Rozpatrując zatem wskazaną powyżej wadliwość przedmiotowego Regulaminu utrzymania czystości i porządku w kontekście przepisu art. 4 ust. 2 ustawy wyznaczającego obligatoryjne elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, w ocenie

organu nadzoru kwestionowana uchwała nie zawiera jednego z istotnych i wymaganych elementów, a mianowicie uregulowania kwestii obowiązkowej deratyzacji. Pominięcie przez Radę któregoś z wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Nieunormowanie przez uchwałę rady gminy wszystkich przekazanych do uregulowania w niej spraw uznać należy za istotne naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podjęcia danego aktu. Akt, który nie wyczerpuje wyznaczonego przez ustawodawcę określonego zakresu przedmiotowego, jest aktem niekompletnym i wadliwym, który istotnie narusza prawo, a zatem konieczne jest stwierdzenie jego nieważności. Argumentację powyższą potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak podniósł NSA oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), do istotnych wad aktów normatywnych – skutkujących ich nieważnością – należy m.in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do ich podjęcia. Również WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 czerwca 2014 r., (sygn. akt IV SA/Wr 171/13) wskazał, że niewypełnienie przez uchwałę rady gminy określonego prawem zakresu regulacji uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości, pomimo ujęcia w jej treści niewadliwych przepisów.

W związku z powyższym orzeczenie o nieważności przedmiotowej uchwały w całości uznać należy za w pełni uzasadnione.

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 Knyszynie