

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**  
**NK-II.4131.25.2016.BG**

**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 z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Poświętne Nr XI/67/16 z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Poświętne.

**U z a s a d n i e n i e**

W dniu 29 stycznia 2016 r. Rada Gminy Poświętne podjęła uchwałę Nr XI/67/16 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Poświętne, która w dniu 3 lutego 2016 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż ww. uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, wobec czego w dniu 9 lutego 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Podstawę prawną do podjęcia 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. Enumeratywnie elementy, jakie powinien zawierać uchwalany przez radę gminy regulamin określa ustęp 2 ww. przepisu.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 cyt. wyżej ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin czystości i porządku na terenie gminy, winien w swojej treści precyzyjnie określać obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania. Jest to jeden z obligatoryjnych elementów regulaminu.

W ocenie organu nadzoru nie sposób uznać, iż lakoniczne wskazanie w § 18 ust. 1 przedmiotowej uchwały, iż właściciele nieruchomości obowiązani są do stałego tępienia gryzoni w obrębie swojej nieruchomości, zaś w § 18 ust. 2 uchwały, że w przypadku wzrostu populacji gryzoni Wójt Gminy Poświętne określi obszar podlegający obowiązkowej deratyzacji oraz termin jej przeprowadzenia, stanowi wypełnienie upoważnienia ustawowego.

Uznać należy, iż „określenie obszaru” jest niedookreślone i nieprecyzyjne, przez co nie pozwala na przyjęcie, że doszło do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 cyt. wyż. ustawy.

Zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, że celem upoważnienia zawartego w cyt. wyżej ustawie 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.

Ponadto bezspornym pozostaje, iż ustawodawca upoważnił wyłącznie radę gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Upoważnienia tego organ uchwałodawczy nie mógł zatem scedować na wójta, jak to zostało uczynione w Gminie Poświętne (§ 18 ust. 2 uchwały).

Obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości jest naruszeniem upoważnienia ustawowego. Rada Gminy powinna 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. Stanowisko zbliżone przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 10 września 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 66/09 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 46/13., a które to stanowisko organ nadzoru w pełni podziela.

W konsekwencji uznać należy, iż przedmiotowy Regulamin nie określa obszarów, na których przeprowadzenie deratyzacji jest obowiązkowe w sposób zgodny z ustawą, a co za tym idzie - Rada nie wyczerpała kwestionowaną uchwałą wszystkich obligatoryjnych elementów składowych, określonych powołanym art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W związku z faktem, iż zgodnie z zapisem art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiącym, iż regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy opisane w wyszczególnionych dalej 8 punktach, zatem rozumieć należy, iż stanowią one katalog zamknięty, wymagający obligatoryjności każdego

z jego elementów, dlatego też brak któregoś z nich skutkuje nieważnością uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Poświętne w całości.

Ponadto, zauważyć należy, iż katalog zagadnień uregulowanych w przepisie art. 4 ust. 2 cyt. ustawy ma charakter zamknięty, co oznacza, że organy stanowiące nie mogą określać w regulaminach czystości i porządku na terenie gminy 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).

Artykuł 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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 w zestawieniu z wprowadzonym w Regulaminie zapisem § 16 ust. 5 pkt 2 przedmiotowej uchwały 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 zakazów wprowadzania ich w określone miejsca, jak to uczyniła Rada Gminy Poświętne, formułując zakaz wpuszczania psów i innych zwierząt domowych do piaskownic oraz na place zabaw dla dzieci.

Wskazać bowiem należy, iż ustawodawca nie upoważnił rady gminy do formułowania takich zakazów, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie zabaw dla dzieci nie był dla nich uciążliwy i niebezpieczny. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie potwierdza również judykatura m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2013 r. (sygn. akt II SA/Go 1045/12), wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 46/13), wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2058/11).

Ponadto, należy zwrócić uwagę, iż w ocenie organu nadzoru nie znajdują również uzasadnienia prawnego i godzą w obowiązujący w Polsce hierarchiczny system źródeł prawa

regulacje § 16 ust. 7 i 8 przedmiotowej uchwały, gdyż dotyczą kwestii uregulowanej w akcie wyższego rzędu. I tak sposób postępowania ze zwłokami zwierzęcymi – co w powyższym przepisie określiła Rada Gminy Poświętne - regulują dyrektywy dotyczące sposobu postępowania ze zwłokami zwierzęcymi, w przypadku zagrożenia epidemią, zawarte w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi i uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1774/2002/WE z dnia 3 października 2002 r. (Dz. Urz. UE L 300 z 14 listopada 2009 r., s. 1 z późn. zm.).

Ponadto, organ nadzoru zwraca uwagę na błędy techniczne powstałe przy redagowaniu uchwały ( w § 9 ust. 3 - niewłaściwa numeracja, § 15 ust. 1 – powtórzony dwukrotnie oraz § 20 – również powtórzony dwukrotnie), wskazując na konieczność ich skorygowania.

Konkludując, stwierdzić należy, iż w toku badania legalności omawianego aktu prawnego, organ nadzoru ocenił, iż podjęte przez Radę Gminy Poświętne uregulowania zawarte w postanowieniach uchwały Nr XI/67/16 z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Poświętne naruszają przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wskutek braku pełnej realizacji dyspozycji upoważnienia ustawowego lub jego przekroczenia, wobec czego dokonał wyeliminowania ww. uchwały z obiegu prawnego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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 Gminy Poświętne