

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.98.2016.KK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446),

stwierdzam nieważność

§ 3 pkt 4, § 7 oraz § 32 załącznika do uchwały Nr XI/87/2016 Rady Gminy Wąsosz z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wąsosz.

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

W dniu 31 maja 2016 r. Rada Gminy Wąsosz podjęła uchwałę Nr XI/87/2016 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wąsosz.

Powyższa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 czerwca 2016 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza uchwały Nr XX/87/2016 wykazała, iż część jej zapisów podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 27 czerwca 2016 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

W ocenie tut. organu nadzoru zapisy **§ 3 pkt 4** załącznika do uchwały podjęte zostały bez wymaganej podstawy prawnej. Rada Gminy Wąsosz mocą wymienionych wyżej postanowień nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek usuwania zagrażających bezpieczeństwu przechodniów, nacieków lodowych (sopli) oraz nawisów śnieżnych, z dachów budynków przylegających do ogólnodostępnych chodników.

Należy zauważyć, iż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250) nakłada obowiązek

unormowania w 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 cyt. wyżej 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).

Oceniając natomiast zapisy **§ 7 ust. 1** załącznika do uchwały z punktu widzenia legalności, należy uznać iż Rada Gminy Wąsosz zawierając w uchwale powyższą regulację wykroczyła poza kompetencje Rady ustalone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Uchwalone bowiem zakazy: spalania odpadów na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych budynków, niszczenia lub uszkodzenia obiektów małej architektury, urządzeń wyposażenia placów zabaw, urządzeń do zbierania odpadów, obiektów do umieszczania reklam i ogłoszeń, urządzeń stanowiących elementy infrastruktury komunalnej, np. hydrantów, transformatorów, rozdzielni, linii energetycznych, telekomunikacyjnych, wiat przystanków, roślinności itp., umieszczania afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń w miejscach do tego nie wyznaczonych, wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu, zakopywania odpadów oraz padłych zwierząt, indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych, wylewania nieczystości ciekłych poza stacjami zlewnymi, wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów i nieczystości, wprowadzania ścieków do gleby i wód powierzchniowych oraz wywozu śmieci do lasu i rowów przydrożnych i melioracyjnych wykraczają poza kompetencje Rady ustalone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny być unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jak podkreślił NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 grudnia 2015 r. (sygn. akt II OSK 959/14), „Regulamin uchwalany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości musi

formułować jedynie takie postanowienia, które mieszczą się w granicach delegacji ustawowej i nie mogą wykraczać poza treść art. 4 ust. 2. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny być unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Określony w tym przepisie katalog spraw przekazanych do uregulowania gminie ma charakter zamknięty i musi być traktowany ściśle, co wynika z obowiązującego w prawie administracyjnym zakazu domniemania kompetencji i zakazu dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Tym samym przyjąć należy, że zakres kompetencji Rady w niniejszej sprawie ściśle wyznacza treść art. 4 ust. 2 ustawy. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej”.

W § 7 ust. 2 załącznika do uchwały uchwalono, iż psy pozostawione bez dozoru w miejscach publicznych traktowane są jako bezdomne. Będą wylapywane i wywożone do schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Powyższa regulacja wykracza poza przyznaną radzie kompetencję, a także stanowi modyfikację przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Rada nie jest uprawniona do stanowienia przepisów, mocą których poszerza się definicję zwierząt bezdomnych.

Zgodnie z art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856), przez zwierzęta bezdomne należy rozumieć zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Natomiast w myśl art. 11 ustawy o ochronie zwierząt wylapywanie, jako zadanie własne gminy, dotyczyć może wyłącznie zwierząt bezdomnych.

Również postanowienia § 32 załącznika do uchwały nie znajdują umocowania w art. 4 ust. 2 powyższej ustawy, bowiem ustawodawca nie zawarł delegacji do uregulowania kwestii kontroli realizacji obowiązków wynikających z Regulaminu. Jednocześnie § 32 ust. 1 jest modyfikacją art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, iż nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust. 1 - 4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Modyfikowanie regulacji ustawowych (powtarzanie, uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że

zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (m. in. wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1966/09).

Mając powyższe na względzie należy uznać, że wskazane uchybienia skutkują koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

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.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Urszula Dunaj
Kierownik
Zespołu Radców Prawnych

Otrzymuje:
Rada Gminy Wąsosz